



Cour des comptes

Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2024



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
Partie I	6
Exposé général	6
Chapitre 1	6
Aperçu général	6
1. Présentation schématique du solde de financement de l'entité I	6
2. Paramètres macro-économiques	7
3. Réforme de la gouvernance européenne	8
Chapitre 2	9
Présentation du solde budgétaire et du solde de financement de l'Entité I	9
1 Recettes et dépenses de l'État fédéral	9
1.1 Recettes et transferts de l'État fédéral	9
1.1.1 Recettes totales perçues par l'État en 2024 (en base de caisse)	9
1.1.2 Recettes transférées à d'autres pouvoirs publics	10
1.1.3 Recettes imputées au budget des voies et moyens de l'État fédéral	12
1.2 Dépenses de l'État fédéral	13
1.3 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral	14
2 Recettes et dépenses de la sécurité sociale	16
2.1 Recettes de la sécurité sociale	16
2.2 Dépenses de la sécurité sociale	17
3 Solde de financement et solde structurel de l'entité I	19
3.1 Solde de financement de l'entité I	19
3.2 Solde structurel de l'entité I	20
4 Aperçu des mesures prises par le gouvernement	21
4.1 Aperçu des mesures adoptées en conclave budgétaire	21
4.2 Cadre budgétaire pluriannuel	22
4.2.1 Dette publique fédérale	22
Chapitre 3	24
Présentation du solde de financement et du solde structurel de la Belgique	24
1 Solde de financement et solde structurel de la Belgique	24
1.1 Solde de financement de la Belgique	24
1.2 Solde structurel de la Belgique	25
2 Conformité de l'exposé général et du <i>Draft Budgetary Plan</i> avec le programme de stabilité 2023-2026	26
Partie II	28
Recettes de l'Entité I	28
Chapitre 1	28

Recettes du pouvoir fédéral	28
1 Recettes fiscales	28
1.1 Évolution des recettes de caisse	28
1.2 Estimation de base du SPF Finances	29
1.2.1 Généralités	29
1.2.2 Estimation des recettes escomptées pour 2023 (SEC)	29
1.2.3 Estimation des recettes de base pour 2024 (SEC)	30
1.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)	31
1.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales	31
1.4.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes	31
1.4.2. Corrections techniques et nouvelles mesures fiscales	32
1.5 Lutte contre la fraude fiscale	37
2 Recettes non fiscales	37
Chapitre 2	39
Recettes de la sécurité sociale	39
1 Recettes propres	39
1.1 ONSS – Gestion globale	39
1.2 Lutte contre la fraude sociale	40
2 Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics	41
2.1 Dotations et subventions des pouvoirs publics	41
2.2 Financement alternatif	42
3 Incidence des mesures budgétaires	43
3.1 Suivi des mesures précédentes	43
3.2 Nouvelles mesures budgétaires	43
Partie III	47
Dépenses de l'Entité I	47
Chapitre I	47
Aperçu général du budget général des dépenses	47
1 Départements d'appui	47
1.1 Provision Ukraine	47
1.2 Facilité pour la reprise et la résilience	49
2 Départements d'autorité	51
2.1 Section 12 – SPF Justice	51
2.2 Section 13 – SPF Intérieur	54
2.3 Section 16 – Défense	56
2.4 Section 17 – Police fédérale	57
2.4.1 Crédits de personnel	57
2.4.2 Crédits de fonctionnement et d'investissement	59
2.5 Section 18 – SPF Finances	60
3 Départements économiques	61
3.1 Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie	61
3.2 Section 46 – SPP Politique scientifique	62

Chapitre II	63
Dépenses de la sécurité sociale	63
1 Dépenses de gestion des IPSS	63
2 Emploi et chômage	64
2.1 Évolution des dépenses	64
2.2 Suivi des mesures prises à l'ajusté 2023	65
2.3 Nouvelles mesures prises à l'initial 2024	66
3 Indemnités pour incapacité de travail	66
4 Soins de santé	68
4.1 Soins de santé	68
4.2 Prestations liées à la crise de la covid-19	69
5 Pensions	69

Introduction

Conformément aux dispositions de l'article 54 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, la Cour des comptes transmet à la Chambre des représentants, dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, les commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets de budget de l'État pour l'année 2024¹.

L'article 45 de la loi susmentionnée impose que les projets de budget des voies et moyens et de budget général des dépenses, ainsi qu'un exposé général relatif auxdits projets, soient déposés à la Chambre des représentants au plus tard le 15 octobre de l'année qui précède l'année budgétaire. La Cour des comptes fait remarquer que ces documents n'ont été déposés que le 10 novembre.

La Cour des comptes a procédé à l'examen de ces projets en s'appuyant notamment sur les documents préparatoires disponibles et sur les réponses qu'elle a reçues à la suite des questions qu'elle a posées au cours de son examen aux administrations et aux cellules stratégiques des ministres et secrétaires d'État concernés.

Afin de limiter les risques d'erreur matérielle ou d'interprétation erronée de données budgétaires, une concertation préalable portant sur les observations les plus importantes de la Cour des comptes a été organisée avec des représentants du ministre des Finances et de la secrétaire d'État au Budget.

La Cour des comptes a procédé à son examen budgétaire conformément aux principes fondamentaux qu'elle a établis en la matière. Ces principes sont disponibles sur le site web de la Cour des comptes (www.courdescomptes.be).

¹ Chambre, 10 novembre 2023, DOC 55 3645/001 (exposé général), Chambre, 10 novembre 2023, DOC 55 3646/001 (budget des voies et moyens), Chambre, 10 novembre 2023, DOC 55 3647/001 (budget général des dépenses).

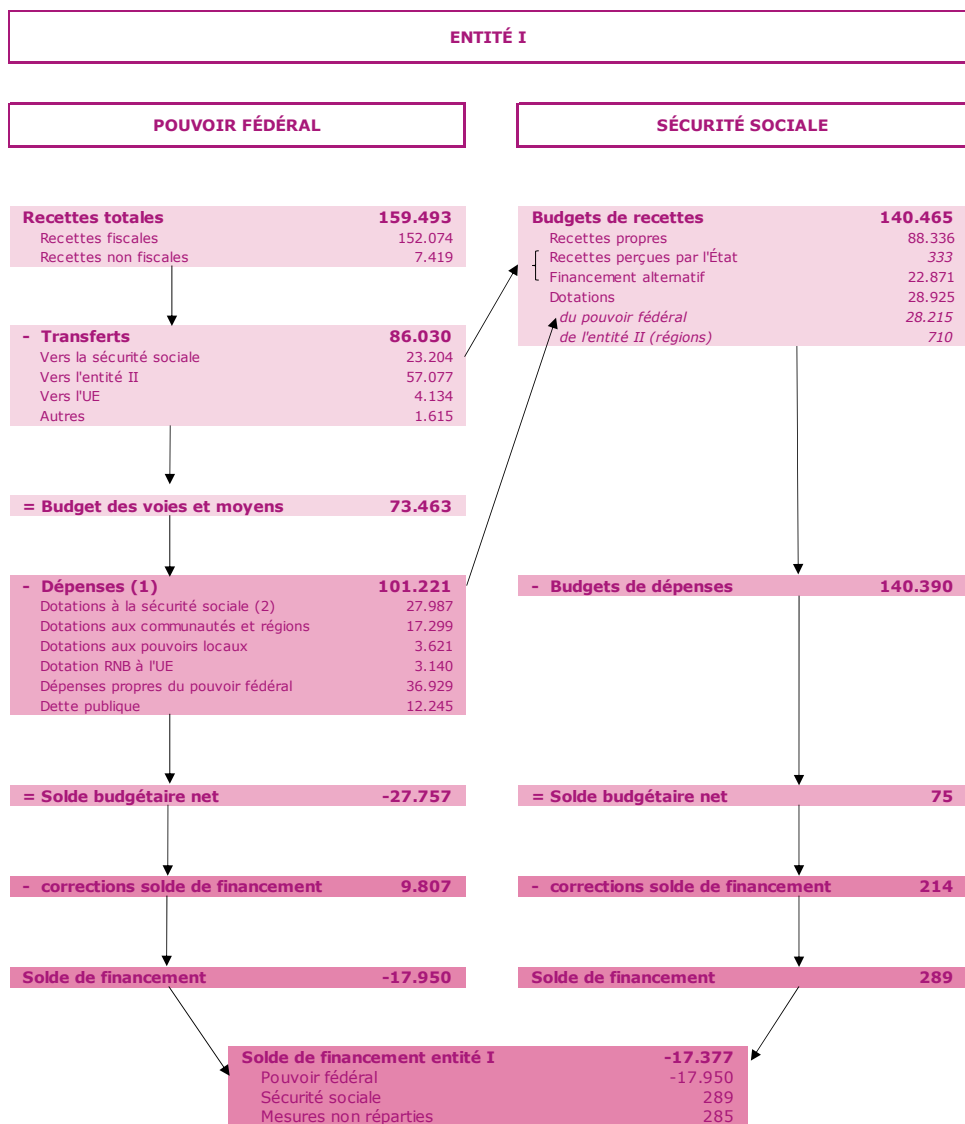
PARTIE I

Exposé général

CHAPITRE 1

Aperçu général

1. Présentation schématique du solde de financement de l'entité I



(1) Il s'agit des dépenses hors amortissements de la dette publique (53.273 millions d'euros) en hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette (6.866 millions d'euros).

(2) La différence de 228 millions d'euros entre les dotations à la sécurité sociale optique « pouvoir fédéral », soit 27.987 millions d'euros et optique « sécurité sociale », soit 28.215 millions d'euros, provient principalement de la prise en compte dans ce dernier montant d'une attribution de 203 millions d'euros au fonds de pension de la police locale.

2. Paramètres macro-économiques

Pour confectionner le budget 2024, le gouvernement s'est basé sur le rapport du comité de monitoring du 21 septembre 2023. Ce rapport actualise les estimations pour 2023 et 2024 figurant dans celui du 13 juillet 2023. Il s'agit d'estimations à politique inchangée. Dans son rapport du 21 septembre 2023, le comité s'est appuyé sur les paramètres macroéconomiques du budget économique du 7 septembre 2023 du Bureau fédéral du plan (BFP).

Le rapport du 13 juillet 2023 contenait aussi une estimation pluriannuelle pour les années 2025 à 2028 pour laquelle le comité de monitoring s'était basé sur les prévisions économiques 2023-2028 du 15 juin 2023 du BFP.

Croissance économique

Dans son budget économique du 7 septembre 2023, le BFP estime que l'économie belge affichera une croissance de 1 % en 2023 et de 1,3 % du PIB en 2024 (contre 1 % et 1,7 % dans le budget ajusté 2023 et au moment de l'élaboration du programme de stabilité).

En octobre, le Fonds monétaire international (FMI) a estimé la croissance de l'économie belge respectivement à 1 % et 0,9 % du PIB en 2023 et 2024. La Commission européenne a estimé plus récemment (le 15 novembre 2023) la croissance pour la Belgique à 1,4 % du PIB pour ces deux années.

L'exposé général estime l'incidence sur le solde de financement d'un hypothétique ralentissement de la croissance de 0,5 % du PIB à 0,3 % du PIB pour l'ensemble des pouvoirs publics (1,9 milliard d'euros) et 0,2 % du PIB pour l'entité I (1,3 milliard d'euros).

Inflation

Dans le budget économique de septembre 2023, le BFP estime la croissance, en 2023, de l'indice des prix à la consommation et de l'indice santé respectivement à 4,4 % et 4,7 % et, en 2024, respectivement à 4,1 % et 4,3 %.

D'après les prévisions d'inflation du 7 novembre 2023, l'indice des prix à la consommation et l'indice santé diminueront légèrement en 2023 et 2024. Ils devraient s'élever respectivement à 4,1 % et 4,4 % en 2023 et à 4 % chacun en 2024.

L'indice-pivot a été dépassé pour la dernière fois en octobre 2023. L'exposé général (p. 103) indique que, d'après les prévisions d'inflation du 7 novembre 2023, les prochains dépassements de l'indice-pivot sont attendus en mars et septembre 2024, alors que le budget économique de septembre 2023 prévoyait encore un dépassement de l'indice-pivot en février et juin 2024. Le budget initial 2024 n'en tient pas encore compte dans les estimations des recettes et des dépenses.

D'après une simulation macroéconomique de la Banque nationale de Belgique (BNB), l'inflation engendre vraisemblablement une détérioration du solde (primaire) des finances publiques si elle résulte d'un choc négatif d'offre ou d'un choc lié à la hausse des coûts². L'inflation qui découle d'un choc de demande positif exercerait un effet neutre sur le solde (primaire).

Emploi

Dans son budget économique du 7 septembre 2023, le BFP estime que l'emploi en Belgique augmentera de 0,8 % en 2024. Le taux d'occupation des personnes âgées de 20 à 64 ans augmentera ainsi de 0,5 % pour atteindre 72,9 %.

Le chômage diminuera de 1 % en 2024, ce qui représente environ 4.700 personnes, soit 477.700 personnes au total.

3. Réforme de la gouvernance européenne

Le 26 avril 2023, la Commission européenne présentait au Parlement et au Conseil ses propositions en matière de surveillance budgétaire.

² NBB Economic Review, 2023 No4, *The impact of high inflation on Belgian public finances: a simulation exercise.*

Pour rappel, les principaux éléments de la réforme envisagée sont le maintien des critères de 3% de déficit et de 60% d'endettement, des périodes d'assainissement variables selon le taux d'endettement de l'État membre concerné et l'instauration du critère des dépenses primaires nettes dont la méthodologie doit encore être définie par la Commission européenne. Ces points ont été développés dans les commentaires et observations sur les projets de budget ajusté de l'État pour l'année budgétaire 2023³.

Le Conseil "Affaires économiques et financières" (Ecofin) s'est réuni les 17 octobre et 9 novembre 2023 pour faire le point sur les progrès réalisés. Ce conseil a souligné la nécessité de poursuivre les discussions tant au niveau technique qu'au niveau politique et a précisé qu'un accord devrait être conclu pour la fin de l'année.

Tant que la réforme envisagée n'est pas votée par les instances européennes, les règles actuelles restent en vigueur. En effet, la clause dérogatoire générale prévue par le pacte de stabilité et de croissance en raison de la crise sanitaire et économique, qui permettait aux États membres de s'écarter temporairement de la trajectoire budgétaire qu'ils sont normalement tenus de respecter, prendra fin dès 2024. Cette désactivation imposera dès lors aux États membres en principe de respecter à nouveau les critères budgétaires requis par le pacte budgétaire.

CHAPITRE 2

Présentation du solde budgétaire et du solde de financement de l'Entité I

1 Recettes et dépenses de l'État fédéral

1.1 Recettes et transferts de l'État fédéral

1.1.1 Recettes totales perçues par l'État en 2024 (en base de caisse)

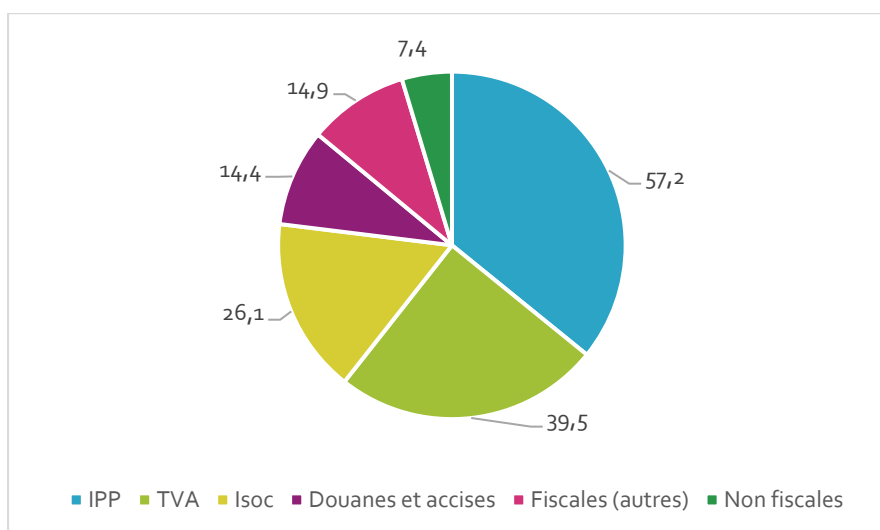
Selon l'exposé général, les recettes fiscales et non fiscales perçues par l'État fédéral, tant pour son propre compte que pour le compte d'autres pouvoirs publics, s'élèveront à respectivement 152,1 milliards et 7,4 milliards d'euros⁴.

Comme le montre le graphique ci-dessous, ces ressources sont majoritairement composées de recettes de l'impôt sur les personnes physiques (35,8%), de la TVA (24,8%) et de l'impôt sur les sociétés (16,3%).

³ Doc.Parl. Chambre, 25 mai 2023, DOC. 55 3272/002, Commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets de budget ajusté de l'État pour l'année budgétaire 2023.

⁴ Ces chiffres ne prennent pas en compte les centimes additionnels au profit des pouvoirs locaux, dont le montant n'est pas déterminé au moment du dépôt du projet de budget. Ils ne prennent pas non plus en compte les recettes perçues par les organismes à consolider qui, hors transferts au sein de l'entité I, sont évaluées à 3,6 milliards d'euros.

Graphique - Répartition des recettes perçues par l'État fédéral en 2024 (en milliards d'euros)



Source : Exposé général

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution de ces catégories d'impôt. Il est renvoyé à la partie 2 du présent rapport pour une description des méthodes d'évaluation mise en œuvre par le SPF Finances et des résultats ainsi obtenus.

Tableau – Évolution des principales catégories de recettes perçues par l'État (en millions d'euros)

	2022	2023	2024	2024/2023
IPP	50.331,0	54.546,1	57.158,8	4,8%
TVA	35.828,1	37.297,1	39.529,5	6,0%
Isoc	20.480,1	22.657,5	26.054,3	15,0%
Douanes et accises	13.078,9	13.548,9	14.426,4	6,5%
Fiscales (autres)	14.311,5	13.573,2	14.905,4	9,8%
Non fiscales	6.571,2	8.126,0	7.419,0	-8,7%
TOTAL	140.600,8	149.748,8	159.493,4	6,5%
(PIB nominal)	554.044	578.857	602.482	4,1%

Source: Exposé général

1.1.2 Recettes transférées à d'autres pouvoirs publics

Les prévisions de transferts aux autres pouvoirs publics pour l'année 2024 s'élèvent globalement à 136,2 milliards d'euros. Ces transferts représentent 85,4 % de l'ensemble des recettes perçues de l'État fédéral et 89,5 % des recettes fiscales perçues.

Les transferts découlent de recettes propres perçues pour compte de tiers (21,4 milliards d'euros), de l'inscription de montants dans les fonds d'attribution (63,3 milliards d'euros, hors recettes propres) et de l'utilisation de crédits inscrits au budget général des dépenses de l'État fédéral (51,4 milliards d'euros).

Ces transferts bénéficient aux entités fédérées (74,4 milliards d'euros), à la sécurité sociale (50,5 milliards d'euros), à l'Union européenne (7,3 milliards d'euros) et aux pouvoirs locaux⁵ (4 milliards d'euros).

Tableau – Transferts aux autres pouvoirs publics en 2024, hors impôts locaux (en millions d'euros)

	Crédits budgétaires	Attributions (hors recettes propres)	Recettes propres	Total
Entités fédérées	17.359,0	40.079,7	16.980,0	74.418,7
Sécurité sociale	27.296,0	22.871,6	332,8	50.500,4
Union européenne	3.139,9	0,0	4.134,1	7.274,0
Pouvoirs locaux	3.621,0	364,3	p.m.	3.985,3
Total	51.415,9	63.315,6	21.446,9	136.178,4

Source : Exposé général, Budget général des dépenses

Financement des entités fédérées

Le transfert de moyens aux entités fédérées s'élève en 2024 à 74,4 milliards d'euros, en augmentation de 4,4 milliards d'euros (+ 6,2%) par rapport au budget ajusté 2023 adopté en juin dernier.

Cette progression s'explique principalement par la prise en compte des paramètres macro-économiques et de population pour établir les montants à verser en application de la loi spéciale de financement. Conformément à cette loi, le SPF Finances a appliqué un indice des prix à la consommation 2024 de 4,1% et une croissance du PIB pour la même année de 1,3% comme publié dans le budget économique du 7 septembre 2023.

Financement de la sécurité sociale

Les prévisions de moyens transférés à la sécurité sociale s'élèvent globalement à 50,5 milliards d'euros pour l'année 2024. Cela représente une augmentation de 2,3 milliards d'euros (+4,8%) par rapport au budget ajusté 2023 voté. La Cour des comptes renvoie à la partie II, chapitre II du rapport pour de plus amples informations.

Les montants transférés sont composés essentiellement de recettes attribuées (22,9 milliards d'euros) et de crédits inscrits au budget général des dépenses (27,3 milliards d'euros). Ils représentent 27% du financement total de la sécurité sociale.

Enfin, divers transferts sociaux ne transitent pas par les régimes de la sécurité sociale, à savoir l'allocation aux personnes handicapées (3,0 milliards d'euros), le revenu d'intégration (1,6 milliard d'euros) et la garantie de revenus aux personnes âgées (984 millions d'euros).

Financement de l'Union européenne

Les moyens financiers transférés à l'Union européenne devraient s'élever à 7,3 milliards d'euros pour l'année 2024, ce qui représente une diminution de 770,2 millions d'euros par rapport à l'année 2023.

Ils se composent de moyens propres de l'Union européenne, à savoir de droits de douane et de recettes TVA (4,1 milliards d'euros) ainsi que de la contribution RNB de la Belgique

⁵ Ce montant ne tient pas compte des recettes fiscales des pouvoirs locaux et des amendes routières dues aux régions en vertu de l'article 2bis de la loi spéciale de financement.

inscrite sous la forme de crédits repris à la section 52 du projet de budget général des dépenses pour un montant de 3,1 milliards d'euros.

La Commission européenne a proposé en juin 2023 d'augmenter le budget pluriannuel 2021-2027 de 66 milliards d'euros, dont 50 milliards d'euros pour l'*Ukrain Facility*. Le 20 septembre 2023, le Parlement européen a proposé d'augmenter ce montant global de 10 milliards d'euros. Dans le budget général des dépenses pour l'année 2024, la Belgique ne tient pas encore compte de ces propositions car les négociations entre États membres ne sont pas finalisées. La contribution de la Belgique dans cette augmentation s'élèvera à 3,45 %.

Enfin, en l'absence d'accords de coopération avec les régions, aucun crédit n'a encore été inscrit pour la liquidation de la contribution plastique.

1.1.3 Recettes imputées au budget des voies et moyens de l'État fédéral

Les recettes imputées au budget des voies et moyens sont déterminées en soustrayant des moyens globalement perçus par l'État fédéral les recettes perçues pour compte de tiers et les moyens transférés via les fonds d'attribution dont il a été question ci-dessus.

Tableau – Recettes imputées au budget des voies et moyens de l'État fédéral (en millions d'euros)

	2022	2023	2024	2024/2023
Recettes totales	140.600,8	149.748,8	159.493,4	6,5%
Recettes de tiers et recettes attribuées	78.267,1	85.070,9	86.029,7 ⁶	1,1%
Budget des voies et moyens	62.333,7	64.677,9	73.463,7	13,6%

Source: (Exposé général)

Comme indiqué plus haut, une partie significative des moyens imputés au budget des voies et moyens est utilisée pour le financement d'autres pouvoirs publics (51,4 milliards d'euros)

1.2 Dépenses de l'État fédéral

Les crédits d'engagement et de liquidation inscrits dans le budget initial 2024 s'élèvent respectivement à 161,3 milliards d'euros et 161,4 milliards d'euros (y compris les dépenses de la dette publique).

L'évolution des crédits d'engagement et de liquidation entre le budget initial 2024 et le budget ajusté 2023 voté s'élève respectivement à +40,3 milliards d'euros (+33,3%) et +41,3 milliards d'euros (+34,5%). Celle-ci s'explique⁷ essentiellement par l'augmentation de l'amortissement de la dette publique (+29,6 milliards d'euros, +124,8%), des dépenses primaires (+8,3 milliards d'euros, +10%) et des charges d'intérêts de la dette publique (+1,7 milliards d'euros, +20,1%).

La majorité des crédits de liquidation sont destinés à la cellule sociale (34,6 milliards d'euros, 38%), à la cellule d'autorité (23,7 milliards d'euros, 26%) et aux sections budgétaires spécifiques (22,4 milliards d'euros, 24,6%). Ensemble, ils représentent 88,6% des dépenses primaires.

Au sein de ces trois cellules, les dotations et subsides composent l'essentiel des dépenses (65,9 milliards d'euros, 72,4% des dépenses primaires), en augmentation de 8,7 milliards d'euros (+15,2%).

Un montant de 6,7 milliards d'euros est inscrit à la section 18 (cellule autorité) pour ce qui est qualifié de transfert comptable des moyens du Fonds de garantie des services financiers. Il s'agit concrètement de reconstituer ce Fonds actuellement vide (voir les commentaires relatifs à la section 18, dans la partie III, chapitre 1).

La variation des dotations et subsides de la cellule sociale (+2,5 milliards d'euros) concerne à titre principal les dotations d'équilibre des travailleurs salariés et indépendants (+1,4 milliard d'euros), les pensions du secteur public (+398,5 millions d'euros) et les indemnités aux personnes handicapées (+289,2 millions d'euros).

Par ailleurs, la diminution des dotations et subsides (-2 milliards d'euros) de la cellule économique, essentiellement consécutive à l'extinction des aides en matière d'énergie, atténue l'augmentation des dépenses primaires.

⁶ Ce montant comprend les recettes de tiers indument inscrites sur les fonds d'attribution ainsi que certaines recettes fiscales transférées à des entités publiques du pouvoir fédéral (Creg, Apetra, Elia et Ondraf).

⁷ En crédits de liquidation.

Concernant les sections budgétaires spécifiques, la diminution des dotations et subsides (-571,2 millions d'euros) s'explique en grande partie par l'adaptation de la contribution RNB de la Belgique au financement de l'Union européenne (-688,8 millions d'euros, voir aussi partie I, chapitre 2, point 1.1) conjuguée à une augmentation du financement des Régions et Communautés en application de la sixième réforme de l'État (+92 millions d'euros). Outre les dotations et subsides, les dépenses non-ventilées (2,7 milliards) reprises à la cellule d'appui participent à l'augmentation des dépenses primaires par une hausse de 1,3 milliard d'euros (+88,2%). Ces dépenses non-ventilées correspondent à titre principal aux provisions interdépartementales (+1,2 milliard d'euros).

Charges d'intérêt de la dette publique

Pour déterminer les dépenses totales hors refinancement de la dette (101,2 milliards d'euros, +11%), il y a lieu d'ajouter les charges d'intérêts de la dette publique aux dépenses primaires. Ces charges s'élèvent à 10,2 milliards d'euros, en augmentation de 1,7 milliard d'euros par rapport au budget ajusté 2023.

Amortissement de la dette publique

Les amortissements de la dette publique progressent de 29,6 milliards d'euros en raison de l'émission en septembre 2023 du bon d'État d'un an (21,9 milliards d'euros) et de l'échéance en 2024 d'emprunts OLO (7,7 milliards d'euros).

1.3 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral

L'exposé général estime le solde de financement 2024 du pouvoir fédéral à -17.950 millions d'euros (-3 % du PIB) et le solde budgétaire 2024 à -27.757 millions d'euros. Le tableau 14 de l'exposé général donne un aperçu de la composition de ce solde de financement. Les recettes fiscales et les charges d'intérêts sont directement estimées en base SEC, tandis que les recettes non fiscales et les dépenses primaires sont estimées en base caisse et font ensuite l'objet des corrections SEC nécessaires.

Le tableau ci-dessous présente la composition du solde budgétaire et du solde de financement de manière synthétique.

Tableau – Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral (en millions d'euros)⁽¹⁾

Description	Réestimation budget 2023		Budget initial 2024	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Moyens	64.616	64.678	72.793	73.463
• Moyens fiscaux	57.844	56.587	67.561	66.061
• Moyens non fiscaux	6.772	8.091	5.232	7.402
Dépenses	-87.713	-91.393	-91.708	-101.221
• Dépenses primaires	-79.111	-82.896	-81.457	-91.039
• Charges d'intérêts	-8.602	-8.497	-10.251	-10.182
Corrections non ventilées	505		-184	
Solde primaire organismes	1.573		1.149	
Solde pouvoir fédéral	-21.019	-26.715	-17.950	-27.757

(1) En raison d'arrondis, les totaux peuvent présenter de légers écarts.

Source : Exposé général

L'exposé général estime le solde de financement primaire à -7.699 millions d'euros (-1,3 % du PIB) et les charges d'intérêts du pouvoir fédéral pour 2024 à -10.251 millions d'euros (-1,7 % du PIB).

S'appuyant sur les considérations reprises dans l'exposé général et sur les informations complémentaires fournies par les SPF Bosa et Finances, la Cour des comptes formule en outre les commentaires suivants au sujet des corrections de passage du solde budgétaire au solde de financement.

Recettes fiscales : différence entre SEC et caisse

Pour déterminer les recettes fiscales de caisse en 2024, l'exposé général tient compte d'une correction sur les recettes SEC estimées de -1.338 millions d'euros (contre -407 millions d'euros en 2023). Il s'agit d'un glissement de recettes, en particulier au niveau du précompte professionnel (-402,8 millions d'euros), de la TVA (-357,8 millions d'euros) et des rôles à l'impôt des sociétés (-571,4 millions d'euros). D'après les normes SEC, le précompte professionnel et les recettes de TVA en base caisse de janvier 2025 doivent en effet être imputés à l'exercice 2024 et les montants de janvier 2024 à l'exercice 2023. Pour les rôles à l'impôt des sociétés, le glissement est de deux mois et les recettes de caisse des mois de janvier et février sont rattachées aux recettes SEC de l'année précédente.

Dépenses primaires : sous-utilisation

Le gouvernement tient compte d'une sous-utilisation de crédits d'un montant de 1.566 millions d'euros pour l'entité I en 2024 (1.200 millions d'euros en 2023). Il s'agit d'une sous-utilisation de 1.210 millions d'euros pour les dépenses primaires (927 millions d'euros en 2023), de 143 millions d'euros pour les organismes fédéraux (109 millions d'euros en 2023)

et de 213 millions d'euros pour les institutions publiques de sécurité sociale (164 millions d'euros en 2023). Le gouvernement augmente donc la sous-utilisation estimée de 366 millions d'euros par rapport à 2023. S'il s'avère dans le courant de 2024 que la réalisation de la sous-utilisation est compromise, le gouvernement pourra envisager de bloquer des crédits.

Le gouvernement a systématiquement réalisé la sous-utilisation estimée au cours des années précédentes. En 2022, la sous-utilisation des dépenses primaires s'élevait à 2.420,2 millions d'euros (hors octrois de crédits et participations). La sous-utilisation opérationnelle était de 1.798,8 millions d'euros⁸, dont 706,8 millions d'euros portaient sur les crédits provisionnels.

Corrections non ventilées

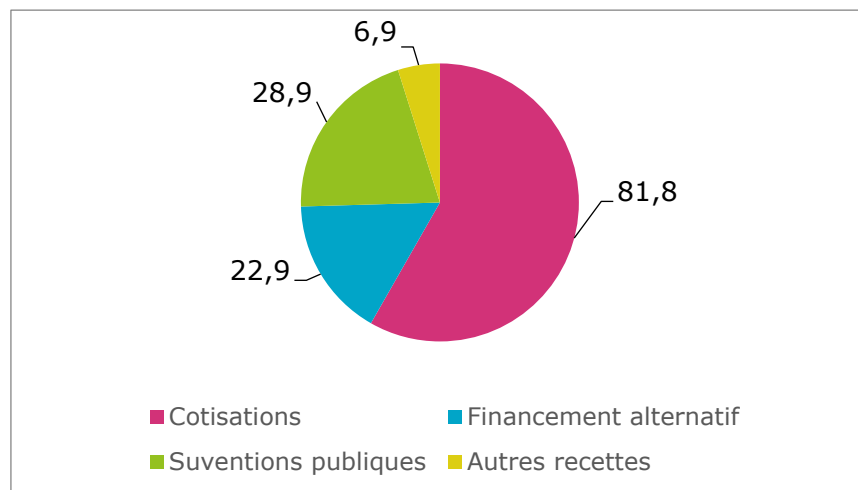
La correction non ventilée de -184 millions d'euros en 2024 (contre +335 millions d'euros en 2023) concerne le financement des dépenses via les fonds européens. Les dépenses effectuées avec ces fonds doivent, en effet, être mises en équilibre d'un point de vue du SEC. Par ailleurs, la correction non ventilée en 2023 porte essentiellement sur des produits de 176 millions d'euros résultant d'un remboursement par les parcs éoliens offshore. Les parcs éoliens offshore subventionnés par une prime variable doivent en effet procéder à un remboursement lorsque les prix de l'électricité sont élevés.

2 Recettes et dépenses de la sécurité sociale

2.1 Recettes de la sécurité sociale

Selon l'exposé général, les recettes de la sécurité sociale, tous régimes confondus, sont estimées à 140,5 milliards d'euros pour l'année 2024.

Graphique – Répartition des recettes de la sécurité sociale en 2024 (en milliards d'euros)



Source : Exposé général

Elles sont constituées des cotisations à charge des employeurs et des travailleurs (salariés et indépendants) (58,2%), des ressources versées par les pouvoirs publics sous la forme de

⁸ Voir 180^e Cahier, partie I, p. 100. L'examen de l'incidence de la sous-utilisation opérationnelle du pouvoir fédéral ne tient pas compte des crédits qui ne constituent pas des moyens de fonctionnement fédéraux ou qui dépendent de facteurs externes sur lesquels le pouvoir fédéral n'a guère voire aucune influence (charges d'intérêts de la dette publique).

subventions, de dotations d'équilibre et du financement alternatif (36,9%) et enfin de recettes diverses (4,9%).

Tableau – Recettes de la sécurité sociale (en millions d'euros)

	2022	2023	2024
Cotisations	70.852,4	76.960,4	81.819,0
Financement alternatif	20.164,3	22.542,2	22.870,8
Subventions publiques (hors dotations d'équilibre)	19.385,9	20.187,5	21.021,4
Dotations d'équilibre	4.513,8	6.488,1	7.903,7
Autres recettes	5.489,0	5.927,8	6.850,2
TOTAL	120.405,4	132.106,0	140.465,2

Source : Exposé général

Comme indiqué ci-dessous, les prestations des régimes de la sécurité sociale augmentent en 2024 de 7,8% par rapport à l'année précédente, soit un rythme plus soutenu que la croissance des cotisations sociales (6,3%), du financement alternatif (1,5%) et des subventions classiques des pouvoirs publics (4,1%).

Pour combler le déficit ainsi généré, et assurer l'équilibre financier de la sécurité sociale, le gouvernement a adapté le montant des dotations d'équilibre, et plus particulièrement de la dotation d'équilibre du régime des travailleurs salariés (7,1 milliards d'euros). Ce dernier a été augmenté de 1,2 milliard d'euros par rapport au montant qui avait été établi, selon les paramètres d'indexation repris dans la loi du 18 avril 2017, par le comité de gestion de la sécurité sociale du 3 juillet 2023 (5,9 milliards d'euros). Globalement, les dotations d'équilibre inscrites au budget général des dépenses s'élèvent désormais à 7,9 milliards d'euros contre 6,5 milliards en 2023. Elles dégradent à due concurrence le solde de financement de l'État fédéral.

La sécurité sociale reçoit encore diverses ressources qui ne relèvent pas des catégories énumérées ci-dessous. Ces ressources, qui s'élèvent globalement à 6,9 milliards d'euros, sont constituées, entre autres, des cotisations spéciales de sécurité sociale, des contributions et redevances du secteur pharmaceutiques, de cotisations sur certaines primes d'assurance et des sommes dues en vertu de certaines conventions internationales et pour le compte du Fonds de fermeture des entreprises.

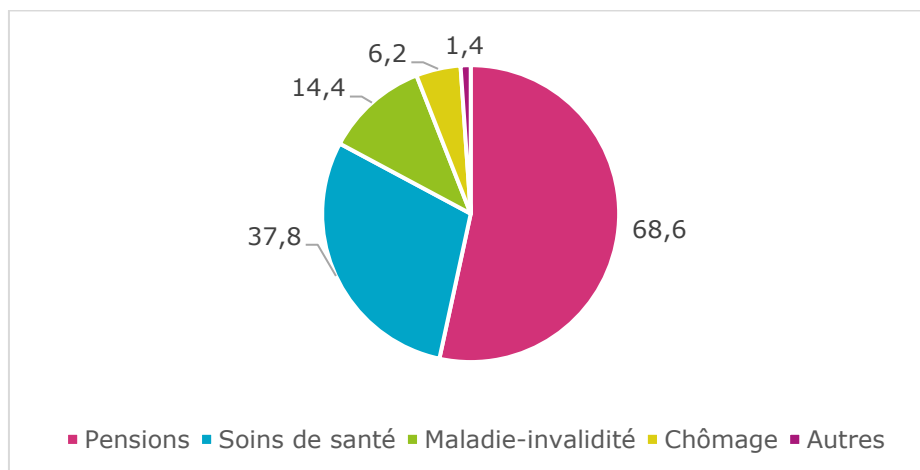
Selon l'exposé général, le solde de financement de la sécurité sociale en 2024 serait finalement positif à hauteur de 289 millions d'euros alors qu'il avait été estimé par le comité de monitoring du 21 septembre 2023, hors adaptation de la dotation d'équilibre, à -1,5 milliard d'euros à politique inchangée. Les mesures d'économie adoptées lors du conclave budgétaire du 13 octobre dernier contribuent pour leur part à limiter la dégradation spontanée du solde de financement de la sécurité sociale de quelque 263,3 millions d'euros en 2024. Il est renvoyé aux parties II et III du présent rapport pour un aperçu plus détaillé de ces dernières mesures.

2.2 Dépenses de la sécurité sociale

Les dépenses de la sécurité sociale, tous régimes confondus, sont estimées à 140,4 milliards d'euros pour l'année 2024. À titre principal, elles consistent en prestations sociales à

destination des ménages. Ces prestations s'élèveront, selon l'exposé général, à 128,5 milliards d'euros dans le courant de l'année 2024.

Graphique – Répartition des dépenses de prestations de la sécurité sociale en 2024 (en milliards d'euros)



Source : Exposé général

Parmi ces dépenses de prestations, plus de la moitié (53,4%) relèvent du régime des pensions et plus un quart (29,4%) du secteur des soins de santé. Le surplus est constitué de dépenses relevant de la maladie-invalidité (11,2%), du chômage (4,8%) et d'autres prestations, notamment en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles (1,1%).

Le tableau ci-dessous synthétise, par type de prestations et par régime, l'évolution de ces dépenses par rapport à l'année 2023

Tableau – Répartition, par régime, des prestations de la sécurité sociale en 2024 (en millions d'euros) et évolution par rapport à l'année 2023

	Pensions	Soins de santé	Mal.-Inval.	Chômage Droit- passerelle	Autres	Total
Salariés	41.238,6 (+9,2%)		13.529,6 (+9,4%)	6.208,9 (+0,2%)	532,2 (+7,1%)	61.509,3 (+8,2%)
Indépendants	5.655,5 (+8,4%)		910,8 (+9,6%)	15,4	5,9 (+26,3%)	6.587,7 (+9,7%)
Fonctionnaires	21.709,5 (+6,7%)					21.709,5 (+6,7%)
Soins de santé		37.824,7 (+7,5%)				37.824,7 (+7,5%)
Autres					873,7 (+3,5%)	873,7 (+3,5%)
TOTAL	68.603,6 (+8,3%)	37.824,7 (+7,5%)	14.440,42 (+9,4%)	6.224,4 (+1,2%)	1.411,8 (+3,5%)	128.504,9 (+7,8%)

Source : Exposé général

Par rapport à l'année 2023, les prestations de la sécurité sociale devraient croître globalement de 7,8%, essentiellement en matière de maladie-invalidité (9,4%), de soins de santé (7,5%), et de pensions (8,3%). Les dépenses de chômage, influencées par la réduction attendue du nombre de chômeurs en 2024, évolueraient pour leur part à un rythme inférieur à la croissance nominale du PIB (1,2% contre 4,1%).

Outre l'adaptation de ces prestations sociales à l'indice des prix, cette évolution générale s'explique également par un impact significatif de certains effets-volume. L'exposé général indique notamment que pour le régime des travailleurs salariés, le gouvernement s'attend à une augmentation du nombre de bénéficiaires de pensions de retraite et de survie de 2,7% entre 2023 et 2024. De même, le nombre de jours d'incapacité de travail augmenterait de 4,2% durant la même période. Les pourcentages correspondants dans le régime des travailleurs indépendants s'élèvent de leur côté à 1,8% et à 5,3%. Enfin, la hausse attendue des prestations en matière de soins de santé est influencée, outre l'adaptation de l'indice des prix, par la prise en compte de la norme de croissance annuelle de 2%.

Les dépenses de la sécurité sociale hors prestations sociales s'élèvent à 11,9 milliards d'euros. Indépendamment des frais d'administration et de gestion proprement dit (2,8 milliards d'euros), ces autres dépenses, bien qu'enregistrées dans les comptes de la sécurité sociale en tant que frais de fonctionnement, ont avant tout pour finalité d'assurer le paiement de transferts financiers vers les ménages ou vers des institutions au service de ceux-ci. Elles concernent plus particulièrement l'intervention de l'État dans le financement des hôpitaux, la redistribution de cotisations sociales via le fonds Maribel, et le financement de pensions des pouvoirs locaux.

La Cour des comptes fait observer qu'à politique inchangée, l'écart entre les recettes et les dépenses des régimes de la sécurité sociale s'accroîtra encore dans l'avenir, avec pour corollaire une hausse continue de la dotation d'équilibre. Selon le comité de gestion de la sécurité sociale du 3 juillet 2023, la dotation d'équilibre pour le seul régime des travailleurs salariés, qui s'élevait à 2,1 milliards d'euros en 2018, devrait ainsi augmenter de 86% entre 2024 et 2028, année au cours de laquelle elle représenterait 12,8 milliards d'euros. Selon les prévisions, le taux de couverture de ces dépenses par les cotisations sociales passerait de 64,0% en 2023 à 61,1% en 2028.

Enfin, le pouvoir fédéral intervient directement dans le paiement de certaines prestations de nature sociale, sans passer par l'intermédiaire des organismes de la sécurité sociale. Plus précisément, des crédits sont inscrits dans le budget général des dépenses pour la couverture des allocations aux personnes handicapées (3,1 milliards d'euros), le revenu d'intégration et l'aide sociale via les CPAS (2,3 milliards d'euros, dont 445,0 millions en faveur des réfugiés ukrainiens) et la Grapa (1,0 milliard d'euros).

3 Solde de financement et solde structurel de l'entité I

3.1 Solde de financement de l'entité I

L'exposé général estime le solde de financement 2024 de l'entité I à -17.377 millions d'euros (-2,9 % du PIB). Ce solde correspond au projet de plan budgétaire.

Le besoin de financement estimé pour 2024 diminue de 3.031 millions d'euros par rapport à la réestimation du budget 2023 (dont 3.069 millions d'euros pour le pouvoir fédéral, - 322 millions d'euros pour la sécurité sociale et 285 millions d'euros pour les mesures restant à répartir au sein de l'entité I).

Tableau – Solde de financement de l'entité I (en millions d'euros)⁽¹⁾

Description	Réestimation budget 2023	Budget initial 2024
Entité I	-20.408	-17.377
Pouvoir fédéral	-21.019	-17.950
Sécurité sociale	611	289
Mesures non réparties		285

(1) En raison d'arrondis, les totaux peuvent présenter de légers écarts.

Source : Exposé général et Cour des comptes

La correction non ventilée de 285 millions d'euros (+0,05 % du PIB) découle :

- des recettes générées par la lutte contre la fraude (+300 millions d'euros). La Cour des comptes souligne que le gouvernement doit encore élaborer des mesures concrètes à cet effet pour 2024. Il n'est dès lors pas possible d'évaluer actuellement l'incidence future de cette mesure ;
- du résultat d'une meilleure efficacité de la sécurité sociale (30 millions d'euros) ;
- de dépenses supplémentaires pour la promotion de l'utilisation du vélo pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail, dont le gouvernement doit encore préciser les modalités d'exécution (-45 millions d'euros⁹).

3.2 Solde structurel de l'entité I

Le solde structurel est calculé à partir du solde de financement, en excluant les mesures non récurrentes (*one-off*) et en intégrant une correction cyclique qui repose sur l'écart de production (*output gap*). Lorsque la production réelle d'un pays (le PIB) est inférieure à la production potentielle, il est question d'un écart de production négatif. Dans ce cas, l'objectif de financement peut être atteint, en vertu des règles européennes, en le réduisant d'un certain pourcentage de l'écart de production négatif (composante cyclique).

Le concept de solde structurel et son amélioration ont perdu de l'importance ces dernières années en raison, entre autres, de la crise énergétique et de celle de la covid-19, ainsi que de la difficulté à chiffrer l'écart de production. Le critère ne sera normalement pas retenu dans les nouvelles règles budgétaires européennes. Le concept est encore utilisé dans l'exposé général et le projet de plan budgétaire pour expliquer l'évolution du solde des pouvoirs publics.

L'exposé général estime le solde structurel de l'entité I à -15,366 millions d'euros (-2,6 % du PIB) en 2024 (contre -16,509 millions d'euros pour la réestimation du budget 2023).

⁹ Pour une analyse plus détaillée de cette correction non ventilée, la Cour des comptes renvoie au point 1.4.2 de la partie II du chapitre 1.

4 Aperçu des mesures prises par le gouvernement

4.1 Aperçu des mesures adoptées en conclave budgétaire

Le programme de stabilité 2023-2026 de la Belgique déposé en avril dernier indique que le gouvernement fédéral s'engage à réduire le solde de financement de l'entité I à 3,0% du PIB en 2024. Ce pourcentage avait été établi en reportant en 2025 et 2026 une partie des efforts recommandés par le Conseil supérieur des Finances dans son avis du 7 avril 2023.

Pour réaliser cet objectif, le gouvernement a arrêté diverses mesures lors du conclave budgétaire du 13 octobre 2023 qui doivent améliorer le solde de financement de l'entité I de 1,2 milliard d'euros (0,2% du PIB).

Le conseil des ministres a en outre décidé de politiques nouvelles pour 620 millions d'euros, qui se rapportent essentiellement à la politique sociale (295 millions d'euros), énergétique (245 millions d'euros) et de sécurité (58 millions d'euros) et les a compensées par des mesures diverses décrites dans l'exposé général¹⁰.

Enfin, le gouvernement a prévu d'utiliser les ressources fiscales prélevées sur les biens russes gelés pour le financement des dépenses liées à la guerre en Ukraine (voir ci-dessous).

Hors ce financement compensatoire de 620 millions d'euros et la provision Ukraine, les mesures adoptées par le gouvernement en conclave budgétaire se composent de réductions de dépenses (406 millions d'euros), de recettes supplémentaires (385 millions d'euros) et de mesures « autres » (409 millions d'euros).

La Cour des comptes indique qu'environ un tiers des mesures adoptées par le gouvernement (597 millions d'euros) sont de nature technique. Relèvent de cette catégorie : le transfert de l'aide sociale aux réfugiés ukrainiens dans la provision Ukraine (189 millions d'euros), la révision à la baisse des dépenses attendues en matière de soins de santé (100 millions d'euros), l'impact financier favorable découlant du succès du dernier bon d'État (100 millions d'euros), la réestimation du rendement de la régularisation fiscale (90 millions d'euros), la révision à la hausse du précompte mobilier découlant d'un meilleur rendement de certains dépôts opérée par plusieurs banques en suite de l'émission du bon d'État (60 millions d'euros), enfin diverses corrections techniques non détaillées dans l'exposé général (58 millions d'euros).

Au niveau des recettes, le gouvernement s'attend à recevoir des dividendes supplémentaires à hauteur de 315 millions d'euros, dont 220 millions seront versés par Belfius et 95 par la Société fédérale d'investissement. Une partie du dividende de Belfius (180 millions d'euros) constitue une avance sur le dividende de l'année 2025. Le secteur bancaire sera en outre sollicité à hauteur de 150 millions d'euros par une augmentation de la taxe bancaire.

Par ailleurs, le rendement budgétaire estimé de certaines mesures est établi de manière indirecte par la prise en compte des effets-retour attendus, plus particulièrement en matière de flexi-jobs (71 millions d'euros) et de lutte contre la fraude sociale et fiscale (154 millions d'euros).

¹⁰ Voir tableau 1 de l'exposé général, p.9.

Le gouvernement a également augmenté la sous-utilisation des crédits pour les dépenses primaires (150 millions) et a inscrit une recette de 75 millions d'euros de bpost pour le remboursement d'éventuelles surcompensations dans certains contrats conclus avec l'État.

Dans l'exposé général (page 7), il est mentionné que l'effort budgétaire total pour 2024 est de 0,8% du PIB, soit près de 5 milliards d'euros. L'exposé général ne donne pas d'autres explications à cet égard. Le SPF Bosa a indiqué que ce montant correspondait à l'addition des mesures budgétaires structurelles arrêtées par le gouvernement au cours de la présente législature et qui influencent favorablement le solde de financement en 2024.

La Cour des comptes signale que pour de nombreuses mesures, l'incidence budgétaire ne peut pas être évaluée à défaut d'un système de suivi. Elle renvoie à cet égard aux commentaires du 180^e Cahier, partie III.

En l'absence d'un tel suivi, l'exposé général part du principe que les effets budgétaires estimés ont aussi été réalisés, ce qu'il n'est toutefois pas possible de démontrer (pour toutes les mesures).

4.2 Cadre budgétaire pluriannuel

4.2.1 Dette publique fédérale

Charges d'intérêt et soutenabilité de la dette

Les crédits destinés au paiement des charges d'intérêt inscrits au budget ont été déterminés à partir d'une estimation faite en septembre 2023 par l'Agence fédérale de la dette. Après plusieurs années de réduction continue, les charges d'intérêt de la dette de l'État fédéral devraient croître sensiblement en passant de 6,9 milliards d'euros en 2022 à 8,5 milliards d'euros en 2023, 10,1 milliards d'euros en 2024 et 15,2 milliards d'euros en 2028. Cette évolution s'explique principalement par la hausse des taux d'intérêt, le niveau d'endettement et par la persistance des déficits budgétaires.

L'évolution de la dette et du taux d'endettement et, par conséquent, la soutenabilité de la dette sont déterminées par deux types de facteurs, à savoir des facteurs endogènes et exogènes. Les facteurs *endogènes* influent à la fois sur le solde de financement et la dette (tous deux exprimés en pourcentage du PIB). Les facteurs *exogènes* tels que les primes d'émission pour le Trésor fédéral en revanche n'ont de répercussions que sur l'évolution de la dette.

Il existe trois facteurs *endogènes* :

1. le solde budgétaire primaire (solde budgétaire hors charges d'intérêt) ;
2. les charges d'intérêt implicites ;
3. l'évolution du PIB nominal.

La relation entre ces trois facteurs endogènes se traduit dans une formule, dénommée « *effet boule de neige* », qui indique dans quelles conditions les charges d'intérêt font grimper le taux d'endettement¹¹. Elle montre que, même en l'absence d'un déficit primaire, le taux

¹¹ Cette formule est la suivante : $D_t - D_{t-1} = D_{t-1} \times (it-gt)/(1+gt) - Pt$, dans laquelle :

D_t, D_{t-1} = le taux d'endettement à la fin de l'année t ou $t-1$;

it = les intérêts implicites sur la dette pendant l'année t (soit les charges d'intérêt de l'année t divisées par la dette de l'année $t-1$) ;

d'endettement augmente lorsque les intérêts implicites sur l'encours de la dette sont supérieurs à la croissance nominale du PIB et que le solde primaire ne compense pas l'écart. Ce mécanisme d'aggravation automatique de la dette est appelé « *effet boule de neige* ».

Le tableau ci-dessous reprend les perspectives d'évolution en 2023-2028 du taux implicite de la dette de l'État fédéral telles qu'estimées par l'Agence fédérale de la dette en septembre 2023 et du taux de croissance nominale du PIB.

Tableau – Taux implicite de la dette et croissance nominale du PIB (en %)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Taux implicite	1,8	2,0	2,1	2,3	2,5	2,7
Croissance nominale du PIB	4,9	4,5	3,5	3,3	3,3	3,4
Écart	-3,1	-2,5	-1,4	-1,0	-0,8	-0,7

Sources : Agence fédérale de la dette ; Bureau fédéral du plan – Prévisions économiques 2023-2028

D'après ces prévisions, il ne devrait pas se produire d'effet boule de neige au cours de la période envisagée, avec toutefois un risque de plus en plus accru en raison de la réduction progressive de l'écart entre le taux implicite et la croissance nominale du PIB. Dans son rapport sur la soutenabilité des dettes publiques nationales paru en avril 2023¹², la Commission européenne prévoyait aussi déjà une réduction de cet écart pour l'ensemble de la dette belge (entités I et II), mais à un rythme moins rapide.

Durant la période 2023-2028, la soutenabilité de la dette sera surtout déterminée par l'évolution du solde primaire et des charges d'intérêts.

Selon l'exposé général du budget initial 2024, à politique inchangée, le solde primaire de l'entité I évoluerait pour passer de -11,6 milliards d'euros en 2023 à -8,4 milliards d'euros en 2024 et à -17,9 milliards d'euros en 2028¹³.

La Cour des comptes rappelle que, dans le cadre du projet de réforme du cadre budgétaire européen actuellement à l'examen, le critère de soutenabilité de la dette constitue un indicateur central pour l'évaluation des finances publiques par les instances européennes.

gt = la croissance nominale du PIB pendant l'année t ;
Pt = le solde primaire de l'année t.

¹² European Union, *Debt Sustainability Monitor*, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023/04/ip199_en_1.pdf, avril 2023.

¹³ Exposé général, p. 11 et 48.

CHAPITRE 3

Présentation du solde de financement et du solde structurel de la Belgique

1 Solde de financement et solde structurel de la Belgique

1.1 Solde de financement de la Belgique

L'exposé général prévoit pour la Belgique un solde de financement de -4,6 % du PIB en 2024, soit -27.450 millions d'euros. Ce solde correspond au projet de plan budgétaire.

Ce besoin de financement diminue de 2.650 millions d'euros par rapport à la réestimation du budget 2023 (dont 3.031 millions d'euros pour l'entité I, -502 millions d'euros pour l'entité II et 122 millions d'euros pour les mesures restant à répartir entre les entités).

Tableau – Solde de financement pour l'ensemble des pouvoirs publics (en millions d'euros)⁽¹⁾

Description	Réestimation budget 2023	Budget initial 2024
Ensemble des pouvoirs publics	-30.101	-27.451
Entité I	-20.408	-17.377
Entité II	-9.353	-9.855
Mesures non réparties	-340	-218

(1) En raison d'arrondis, les totaux peuvent présenter de légers écarts.

Source : Exposé général et Cour des comptes

Solde de financement de l'entité II

L'exposé général prévoit pour l'entité II un solde de financement de -1,6 % du PIB en 2024, soit -9.855 millions d'euros.

Pour l'entité II, l'exposé général reprend les soldes estimés du projet de plan budgétaire 2024. L'estimation pour les communautés et régions se base sur leurs objectifs individuels. Il est toutefois tenu compte des dépenses éventuelles que les entités fédérées ont maintenues en dehors de l'objectif budgétaire et qui ont une incidence sur le solde de financement. Le solde obtenu a ensuite été corrigé pour la taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques pour le passage du régime des avances versées (et décomptes) à l'optique SEC. L'estimation du solde de financement des pouvoirs locaux s'appuie sur les estimations du BFP de juin 2023.

Mesures non réparties

Les corrections non ventilées de -218 millions d'euros en 2024 et -340 millions d'euros en 2023 découlent :

- de la contribution plastique (-168 millions d'euros en 2024 et -169 millions d'euros en 2023) ;

- d'une partie des coûts pour les vaccins supplémentaires contre le coronavirus (-50 millions d'euros en 2024 et -170 millions d'euros en 2023).

Dans l'attente d'un accord entre le pouvoir fédéral et les communautés et régions quant à la répartition des coûts et à la participation financière dans ceux-ci, les coûts ne sont actuellement pas attribués.

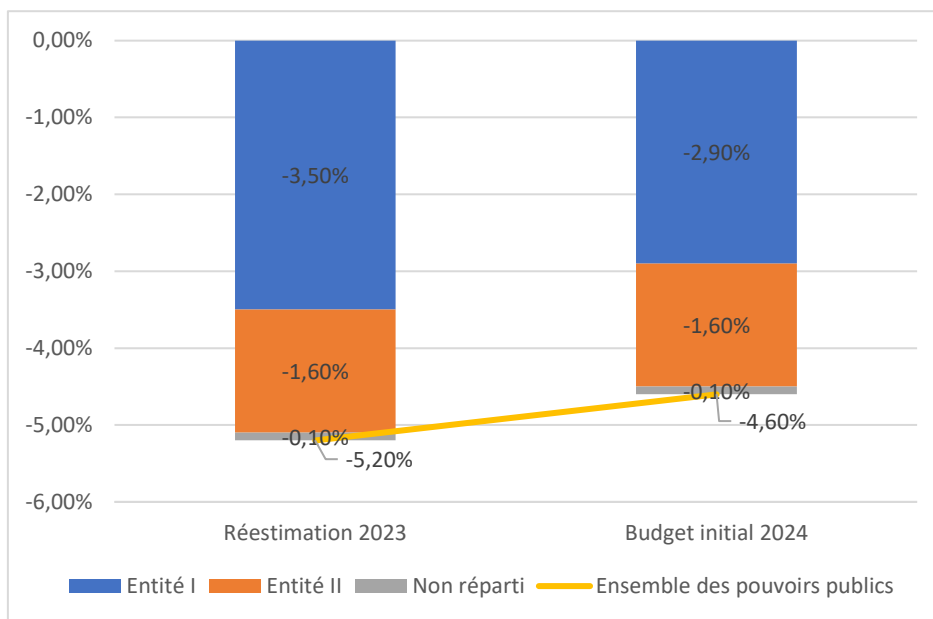
La Cour des comptes observe qu'aucun niveau de pouvoir ne prend ces coûts à sa charge ni n'en tient compte pour fixer ses objectifs budgétaires. Par ailleurs, l'exposé général ne contient pas de commentaire à ce propos malgré l'existence d'un risque important pour le pouvoir fédéral.

Il n'y a pas non plus d'accord quant à la répartition des moyens provenant de la vente aux enchères des licences télécom 2G, 3G et 5G en 2022. Les licences télécom ont une durée de près de 20 ans en moyenne et les produits de la vente aux enchères s'élèvent à 1.419 millions d'euros (soit un produit annuel de plus de 70 millions d'euros). Le pouvoir fédéral tient compte d'une recette de 79 % de ce montant ou environ 55 millions d'euros dans le budget 2024.

Évolution du solde de financement

D'après l'exposé général, le besoin de financement 2024 baissera de 0,6 % du PIB par rapport à 2023 (-5,2 % du PIB).

Graphique – Solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (en % du PIB)



Source : Exposé général et Cour des comptes

1.2 Solde structurel de la Belgique

L'exposé général prévoit pour la Belgique un solde structurel de -4,1 % du PIB en 2024, soit -24.519 millions d'euros. Ce solde correspond au projet de plan budgétaire. Il se compose du solde structurel de l'entité I de -15.365 millions d'euros, du solde structurel de l'entité II

de -8.936 millions d'euros et d'une correction non ventilée de -218 millions d'euros (voir le point 1.1).

Tableau – Solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics (en millions d'euros)

Description	Réestimation budget 2023	Budget initial 2024
Solde de financement	-30.101	-27.451
Correction composante cyclique	1.036	1.751
Correction <i>one-off</i>	1.502	1.180
Solde structurel	-27.562	-24.519

Source : Exposé général et Cour des comptes

2 Conformité de l'exposé général et du *Draft Budgetary Plan* avec le programme de stabilité 2023-2026

En déposant son programme de stabilité 2023-2026 en avril 2023, la Belgique s'était engagée à suivre une trajectoire budgétaire lui permettant de réduire son solde de financement en dessous des 3% du PIB en 2026. Pour y parvenir, le déficit public devait être réduit à 4,2% en 2024.

Le *Draft Budgetary Plan*, déposé en octobre dernier auprès des services de la Commission européenne, s'écarte de cette trajectoire. En effet, le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics belges s'y établit, pour 2024, à -4,6% du PIB. Cet écart est imputable à l'entité II, le solde de l'entité I correspondant pour sa part à celui qui avait été repris dans le programme de stabilité 2023-2026 (-3,0% du PIB).

Dans ses prévisions d'automne publiée le 15 novembre dernier, la Commission européenne s'attend à ce que le déficit de financement de la Belgique s'établisse en 2024 à -4,9% du PIB, soit un résultat plus défavorable que la moyenne des pays de la zone euro (-2,7%). Il s'agit par ailleurs du déficit de financement le plus élevé de ces mêmes pays, Slovaquie exceptée. Pour 2023, le déficit serait sensiblement plus élevé que la moyenne de la zone euro (-4,9% contre une moyenne de -2,8%). Cette situation contraste avec les années 2021 et 2022, au cours desquelles le solde de financement de la Belgique (-5,4% et -3,5%) correspondait à la moyenne des mêmes pays (-5,5% et -3,6%). Pour rappel, la Commission européenne a indiqué qu'à la suite de la levée de la clause dérogatoire, la mise en œuvre de la procédure pour déficit excessif, pour les États dont le déficit de financement est supérieur à 3%, s'appuiera sur les résultats budgétaires de l'année 2023.

Le *Draft Budgetary Plan* de la Belgique, pas plus que l'exposé général, ne font état du respect par les administrations belges du critère d'évolution des dépenses primaires nettes¹⁴, bien que ce critère sera vraisemblablement un élément central de l'appréciation de la santé financière des États, dans le cadre de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne. Enfin,

¹⁴ Voir à cet égard : *Commentaires et observations sur les projets de budget ajusté de l'État pour l'année budgétaire 2023*, doc. parl., Chambre, 25 mai 2023, DOC, 55 3272/002, p. 32.

le *Draft Budgetary Plan* mentionne que le taux d'endettement de la Belgique pour 2024 (108,1%) est plus élevé que celui repris dans le programme de stabilité 2023-2026 (107,1%).

Selon le Pacte budgétaire européen¹⁵, la dette publique belge doit être réduite de plus de 2% du PIB par an. Par ailleurs, le nouveau projet de gouvernance européen stipule que les États membres doivent prendre, dans un délai de 4 ou de 7 ans et selon les circonstances, les mesures appropriées pour amener une réduction spontanée et continue de leur dette sur le long terme.

L'avis définitif de la Commission européenne a été rendu le 21 novembre 2023. L'évolution attendue des dépenses primaires nets y a été établie à 3,8%. La Commission y invite la Belgique à prendre les mesures nécessaires pour garantir que la politique budgétaire en 2024 soit conforme aux recommandations formulées lors du Semestre européen en juillet 2023. Elle a également estimé que la Belgique avait réalisé des progrès limités en ce qui concerne les aspects structurels des mêmes recommandations.

L'appréciation finale du Conseil européen tiendra également comptes d'autres éléments généraux d'ordre macro-économique, de mise en œuvre des plans d'investissement dans le cadre général de la NextGeneration et du recours aux *spending reviews*. Il est renvoyé à cet égard à l'exposé général¹⁶, qui contient un aperçu des résultats des *spending reviews* et qui mentionne l'organisation en 2024 de deux *spending reviews*, le premier relatif à l'efficacité de l'aide fédérale en matière de recherche et de développement et le second relatif à la cohérence et au suivi des subventions.

¹⁵ L'article 4 du TSCG réitère l'objectif de l'article 126 du TFUE qui dispose que lorsque le taux d'endettement excède 60% du PIB, l'écart par rapport à cet objectif doit, par période de 3 ans, être réduit chaque année d'au moins 1/20^e. Compte tenu du taux d'endettement actuel de la Belgique cela représente une réduction annuelle de 2,3% du PIB en moyenne pour les trois ans à venir.

¹⁶ Exposé général, pp. 61 à 85.

PARTIE II

Recettes de l'Entité I

CHAPITRE 1

Recettes du pouvoir fédéral

1 Recettes fiscales

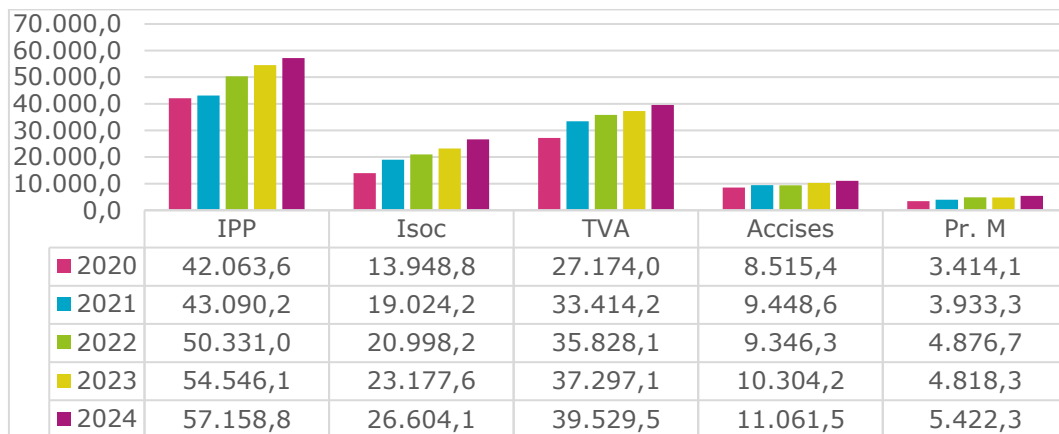
1.1 Évolution des recettes de caisse

Les recettes en base caisse pour 2024 sont estimées à 152.074,4 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 10.451,6 millions d'euros (+7,4 %) par rapport aux recettes probables de 2023.

Pour déterminer les recettes de caisse, le SPF Finances (plus particulièrement l'Administration générale Expertise et Support stratégiques – AGESS) estime d'abord les recettes fiscales selon le SEC. Il les transpose ensuite en recettes de caisse en appliquant les « corrections de caisse » nécessaires. Celles-ci (-4.069,3 millions d'euros) concernent principalement le précompte professionnel (estimé en 2024 à un montant inférieur de 4.733,7 millions d'euros par rapport aux recettes SEC).

Le graphique ci-dessous montre que les recettes 2024 des principales catégories d'impôts suivent la tendance à la hausse des années précédentes.

Graphique : Évolution des principales catégories d'impôts au cours de la période 2020-2024 (en millions d'euros)



Source : Exposé général et Cour des comptes

Les recettes à l'impôt des personnes physiques augmentent de 4,8 % (2.612,7 millions d'euros) et tiennent compte de la troisième et dernière phase de la réforme du précompte professionnel (voir le point 1.2.3).

Les recettes à l'impôt des sociétés augmentent de 3.426,5 millions d'euros (+14,8 %) en 2024, principalement en raison de la hausse des versements anticipés (+3.210 millions d'euros). Cette augmentation des recettes est due à la croissance économique (+781,9 millions d'euros), à l'incidence complémentaire des mesures antérieures (+918 millions d'euros), à des corrections techniques (+73 millions d'euros) et aux mesures du conclave (+1.653,6 millions d'euros).

Les recettes de TVA pure (+6 % ou 2.232,3 millions d'euros) augmentent en 2024 principalement en raison de la croissance économique (+1.933,4 millions d'euros) et de la limitation de la réduction de TVA pour la démolition et la reconstruction (+213,9 millions d'euros).

Les accises progressent de 757,3 millions d'euros (+7,3 %). Cette augmentation s'explique en grande partie par la hausse des accises sur le tabac et les e-liquides (+275,2 millions d'euros), la recette supplémentaire pour le premier trimestre 2024 dans le cadre de la réforme de la fiscalité sur la facture d'énergie (+256,8 millions d'euros) et les corrections techniques consécutives aux mesures énergétiques appliquées en 2023. La croissance économique a un effet négatif (-76,5 millions d'euros).

L'augmentation du précompte mobilier (+12,5 % ou 603,9 millions d'euros) résulte de la croissance économique (+455,1 millions d'euros), des recettes supplémentaires provenant du bon d'État de septembre 2023 ainsi que des taux d'intérêts plus élevés sur les comptes d'épargne (+165,8 millions d'euros).

La Cour des comptes précise que les recettes fiscales ne tiennent pas compte des recettes supplémentaires de la lutte contre la fraude (+300 millions d'euros), qui sont reprises de façon non ventilée dans le budget.

1.2 Estimation de base du SPF Finances

1.2.1 Généralités

Pour l'estimation des recettes en base SEC, l'Administration générale Expertise et Support stratégiques du SPF Finances utilise un modèle macroéconomique désagrégé pour les principales catégories de recettes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA, accises et précompte mobilier dû par les particuliers).

Lors de la confection du budget initial, les modèles reposent sur les recettes fiscales escomptées de l'année en cours. Le SPF Finances y intègre ensuite l'incidence des mesures déjà décidées en tenant compte de l'entrée en vigueur de la réglementation (au prorata). Dans certains cas, il réévalue également les mesures à partir de données plus récentes ou de ses propres estimations.

1.2.2 Estimation des recettes escomptées pour 2023 (SEC)

Dans le rapport du comité de monitoring, le SPF Finances estime les recettes fiscales pour 2023 à 146.351 millions d'euros, soit 5.663,2 millions d'euros (ou 4 %) de plus que les réalisations de 2022.

La Cour des comptes souligne que les rôles à l'impôt des personnes physiques sont plus négatifs de 1.728,9 millions d'euros en 2023 par rapport à 2022 (-5.382,9 millions d'euros en 2023 contre -3.654 millions d'euros en 2022). Cette évolution résulte en grand partie des indexations successives appliquées en 2022. Étant donné que, d'après les estimations du SPF Finances, le précompte professionnel augmente plus fortement (+12 %) que l'impôt des

personnes physiques global (+10,4 %), les remboursements par solde seront bien plus importants pour les enrôlements en 2023 et 2024 (+25 % par rapport aux réalisations de l'année de revenus 2021). Ces rôles très négatifs se maintiendront l'année suivante. Il semble par conséquent que la tendance à la baisse des remboursements des années antérieures prenne fin¹⁷. La réforme du précompte professionnel¹⁸ visait pourtant à réduire lesdits remboursements. Au vu de ces estimations, la réforme en question semble donc ne pas avoir produit suffisamment d'effet pour atteindre cet objectif.

Conformément à l'arrêt n° 136/2022 du 27 octobre 2022 de la Cour constitutionnelle relatif à la taxe bancaire, le SPF Finances a remboursé 128 millions d'euros en 2023, en même temps que 35 millions d'euros d'intérêts dus. D'autres institutions bancaires, qui n'étaient pas directement partie dans l'arrêt précité, ont entre-temps introduit un recours en annulation. Le SPF Finances en estime l'incidence additionnelle à 29 millions d'euros. Ce dernier montant n'a pas encore été repris dans le budget. Ces remboursements seront repris dans les comptes au moment de leur remboursement.

1.2.3 Estimation des recettes de base pour 2024 (SEC)

Généralités

Le SPF Finances estime les recettes pour 2024 à 156.143,7 millions d'euros dans le rapport du comité de monitoring. Les recettes augmentent de 9.792,7 millions d'euros (ou 6,7 %) par rapport aux recettes estimées de 2023.

Le SPF Finances reprend les recettes de 2023 comme base de départ pour l'estimation des recettes de 2024. Il neutralise d'abord les effets des mesures temporaires ou des recettes exceptionnelles qui ont influencé les recettes de 2023 en appliquant des corrections techniques (+994,7 millions d'euros – voir l'exposé général, tableau 4, p. 120). Il n'a toutefois pas procédé à une réestimation même s'il existe des indications concrètes selon lesquelles l'impact de la réduction des accises sur le diesel est inférieur à l'estimation initiale (155,0 millions d'euros)¹⁹.

Il utilise par après le modèle macroéconomique désagrégé pour les principales catégories de recettes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA, accises et précompte mobilier) en tenant compte des paramètres du budget économique du BFP²⁰. Les autres recettes sont estimées par les administrations fiscales compétentes.

¹⁷ Les remboursements passent de -4.978 millions d'euros pour l'exercice d'imposition 2020 à -4.298 millions d'euros pour l'exercice d'imposition 2022.

¹⁸ Cette réforme est mise en place de façon échelonnée durant la période 2022-2024. Selon l'estimation du SPF Finances lors du contrôle budgétaire 2023, elle a une incidence positive de 1.613,4 millions d'euros sur les rôles. Voir Cour des comptes, *Commentaires et observations sur les projets de budget ajusté de l'État pour l'année budgétaire 2023*, p. 43.

¹⁹ Voir rapport de la Cour des comptes : *Commentaires et observations sur les projets de budget ajusté de l'État pour l'année budgétaire 2023*, p. 43.

²⁰ Bureau fédéral du plan, *Budget économique*, septembre, 2023.

Pour déterminer les recettes totales, il faut ajouter les corrections techniques (+36,6 millions d'euros)²¹, le glissement (-243,8 millions d'euros)²² et l'incidence supplémentaire de mesures fiscales déjà décidées (+1.464,9 millions d'euros) (voir le point 1.4.1.).

1.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)

Le projet de budget estime les recettes fiscales en base SEC à 158.165,6 millions d'euros. L'augmentation par rapport à l'estimation de base (+2.021,9 millions d'euros) est imputable à la prise en compte des corrections techniques (+1.730,8 millions d'euros) et des nouvelles mesures fiscales (+291,1 millions d'euros) décidées lors du conclave budgétaire d'octobre 2023.

1.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures fiscales sur les recettes estimées pour 2024 s'élève à +1.756,1 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de l'incidence budgétaire de mesures prises antérieurement (+1.464,9 millions d'euros)²³ et, d'autre part, de mesures fiscales supplémentaires (+291,1 millions d'euros) décidées lors du conclave d'octobre 2023.

1.4.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes

L'incidence complémentaire des mesures fiscales existantes concerne les mesures prises lors de conclaves budgétaires précédents. Le SPF Finances ne procède en principe pas à une réestimation de cette incidence sauf instruction du gouvernement ou prise en compte des commentaires antérieurs de la Cour des comptes. La Cour des comptes formule des remarques sur les mesures suivantes.

Pilier II : impôt minimum pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure (+650,1 millions d'euros)²⁴

La Cour des comptes fait observer que la dernière estimation de cette mesure budgétaire importante date du 16 février 2023. Le SPF Finances a estimé les recettes de l'IIR²⁵ sur la base des données du CbCR²⁶ pour 2018. Les recettes du QDMTT²⁷ ont été estimées à partir d'une

²¹ 20 millions d'euros pour la réforme de la cotisation spéciale de sécurité sociale (CSSS) et 16,6 millions d'euros pour l'augmentation du droit d'accises spécial sur l'énergie. Les autres corrections techniques (1.730,8 millions d'euros), comme mentionnées dans l'exposé général (p. 120), concernent des mesures du conclave qui seront examinées plus loin dans le rapport.

²² Cette réforme se déroule en trois phases au cours des années de revenus 2022 à 2024, suivant le rythme 1/5, 2/5 et 2/5. Lors du contrôle budgétaire de 2023, le SPF Finances avait estimé le glissement à respectivement 305, 572,4 et 736 millions d'euros. En 2024, l'incidence de 736 millions d'euros est réduite de 492,2 millions d'euros pour l'effet sur les rôles des années précédentes.

²³ Voir exposé général, tableau 5, p. 120.

²⁴ Voir le tableau 5 de l'exposé général : 300 millions d'euros (conclave budgétaire octobre 2020 – p. 121) et 350,1 millions d'euros (conclave budgétaire mars 2023 – p. 122).

²⁵ *Income inclusion rule*, ou règle d'inclusion des revenus (RIDR) : un impôt complémentaire qui peut être appliqué à l'entité mère ultime de groupes d'entreprises multinationales et de groupes nationaux de grande envergure si la pression fiscale calculée dans le cadre du pilier II est inférieure à 15% par juridiction d'activité (*jurisdictional blending*).

²⁶ Déclarations pays par pays (*country-by-country-reporting*) : rapportage par de grands groupes dont sont issues des informations portant notamment sur l'actif, le chiffre d'affaires, le bénéfice, le nombre de travailleurs, etc., dans chacune de leurs juridictions d'activité.

²⁷ *Qualified domestic top-up tax – QDMTT*, ou impôt national complémentaire qualifié : un impôt complémentaire qui peut être appliqué au sein d'une juridiction à une ou plusieurs entités d'un groupe d'entreprises multinationales et

simulation des recettes potentielles pour les années 2016-2019. Les recettes budgétaires n'ont pas été réestimées à la lumière de données plus récentes du CbCR vu que l'année 2020 marquée par la covid-19 n'est pas représentative et que des données plus récentes ne sont pas encore disponibles. Comme dans son précédent rapport²⁸, la Cour des comptes souligne que les recettes estimées sont incertaines vu le manque de données chiffrées récentes et par la complexité et le caractère international de cette mesure.

Réforme de la taxe patrimoniale (+82 millions d'euros)

Lors du contrôle budgétaire 2023, le gouvernement a décidé de réformer la taxe patrimoniale sur les ASBL en instaurant un taux progressif et en doublant le plafond d'exonération pour le porter à 50.000 euros. Le SPF Finances a calculé que le produit qui en découlerait serait de 82 millions d'euros. Lors de la mise en œuvre de cette mesure²⁹, le gouvernement a encore décidé de neutraliser les effets sur les établissements de soins et d'intégrer également les biens immeubles à l'étranger dans la base imposable. Le SPF Finances n'a pas effectué d'estimations supplémentaires mais est d'avis que les diminutions de recettes suite à la concession faite aux établissements de soins seront compensées par la taxe sur les biens immeubles à l'étranger et le renforcement du contrôle de la taxe patrimoniale. Les biens immeubles sis à l'étranger sont longtemps demeurés en dehors du champ d'application au motif que le contrôle en la matière est très compliqué. Le SPF Finances explique que le problème sera résolu grâce à l'exploration de données (*datamining*) et à l'échange international de données.

1.4.2. Corrections techniques et nouvelles mesures fiscales

Lors du conclave budgétaire du 14 octobre 2023, le gouvernement a pris des mesures ayant une incidence budgétaire estimée de 2.022,0 millions d'euros sur les recettes fiscales SEC de 2024. Le SPF Finances traite ces mesures dans son estimation, non seulement comme des nouvelles mesures mais aussi partiellement en tant que corrections techniques.

Corrections techniques

En sus des corrections techniques et glissements déjà comptabilisés dans l'estimation de base (voir ci-avant), le gouvernement augmente les recettes fiscales de 2024 de 1.730,8 millions d'euros³⁰. La Cour des comptes observe ce qui suit à ce propos :

- *Recettes supplémentaires à l'impôt des sociétés : profits sur les intérêts des fonds russes gelés (+1.505,0 millions d'euros)*

Le gouvernement estime qu'Euroclear paiera 1.505,0 millions d'euros supplémentaires au titre d'impôt des sociétés en 2024 en raison des sanctions prises contre la Russie et ajoute ce montant aux recettes fiscales de 2024 au moyen d'une correction technique.

d'un groupe national de grande envergure si, dans cette juridiction, la pression fiscale calculée dans le cadre du pilier II est inférieure à 15%.

²⁸ Cour des comptes, *Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2023*, p. 39.

²⁹ Chambre, 19 octobre 2023, Doc 55/3607, *Projet de loi portant des dispositions fiscales diverses*.

³⁰ Il s'agit des recettes suivantes : (i) recettes supplémentaires à l'impôt des sociétés à la suite des sanctions financières contre la Russie (+1.505 millions d'euros), (ii) augmentation des recettes du précompte mobilier en raison d'un transfert des dépôts d'épargne vers les dépôts à terme (+60 millions d'euros), (iii) recettes supplémentaires du précompte mobilier sur le bon d'État (+75,8 millions d'euros) et (iv) réestimation à la suite de l'expiration de la régularisation (+90 millions d'euros).

La Cour des comptes signale que la Commission européenne explore diverses possibilités d'affecter à la reconstruction de l'Ukraine les gains financiers découlant des sanctions contre la Russie. En fonction de la façon et du moment où cette idée se concrétisera, cela pourrait influencer sur les recettes à l'impôt des sociétés provenant d'Euroclear. La Cour des comptes n'a toutefois reçu à ce jour aucune information complémentaire à ce sujet de la part de la Commission européenne.

Le gouvernement a lié directement les recettes estimées à l'impôt des sociétés provenant du gel des fonds russes (+1.505 millions d'euros) aux dépenses que la Belgique effectuera dans le cadre du conflit en Ukraine. La Cour des comptes souligne que certaines de ces dépenses revêtent un caractère obligatoire. Si ces recettes à l'impôt des sociétés étaient sensiblement inférieures à celles escomptées, il se pourrait que la provision « Ukraine » ne soit plus neutre en termes SEC. Pour plus d'explications quant à la provision « Ukraine », la Cour des comptes renvoie à la partie III – chapitre 1 – point 1.

Nouvelles mesures

Le gouvernement a pris durant le conclave budgétaire des mesures fiscales ayant une incidence positive de 291,1 millions d'euros sur les recettes SEC en 2024.

Pour les mesures mentionnées ci-dessous, la Cour des comptes formule des remarques sur les estimations budgétaires.

- *Renforcement de la taxe Caïman (+12,5 millions d'euros)*

Le gouvernement remédiera à certaines lacunes de la législation sur la taxe Caïman, comme la Cour des comptes le lui a recommandé³¹. Bien que la Cour reconnaisse que ces modifications contribueront à augmenter les recettes, la façon dont les produits de la taxe Caïman seront budgétisés reste floue en l'absence de codes distincts dans la déclaration d'impôt.

- *Controlled Foreign Companies³² (+31,9 millions d'euros)*

Face aux résultats décevants de l'impôt déjà instauré sur les CFC³³, le gouvernement a décidé de modifier le modèle de déclaration et désormais une présomption d'imposition sera introduite pour certains revenus non distribués.

La Cour des comptes a reçu des informations insuffisantes pour pouvoir évaluer les recettes estimées.

- *Augmentation du droit d'enregistrement sur le droit d'emphytéose (+32,5 millions d'euros)*

Le gouvernement prévoit de faire passer de 2 à 5 % les droits d'enregistrement applicables aux contrats constitutifs de droits d'emphytéose ou de superficie. Le SPF Finances indique dans sa note de calcul qu'il ne s'attend pas à des effets de comportement, étant donné que le taux de 5 % est inférieur à celui des droits de vente régionaux sur les biens immeubles. La Cour des comptes fait remarquer que tel n'est pas toujours le cas. Les vendeurs professionnels

³¹ Voir le rapport de la Cour des comptes relatif à la taxe Caïman, avril 2023.

³² Selon les dispositions de l'avant-projet de loi-programme, une société ou établissement étranger est considéré comme une CFC si la société belge possède directement ou indirectement la majorité des droits de vote ou de la participation, ou bien a droit à au moins 50 % du bénéfice de cette société étrangère (critère de participation) et si celle-ci est établie dans un pays où elle est peu ou pas imposée selon la liste des États tels que visés à l'art 307, § 1^{er}/2 du CIR 92 (critère de taxation).

³³ Introduit par la loi du 25 décembre 2017 portant réforme de l'impôt des sociétés.

par exemple peuvent ainsi bénéficier d'un droit de vente de 4 % en Flandre³⁴ et de 5 % en Wallonie³⁵. Le taux applicable au droit de vente des vendeurs professionnels est plus élevé à Bruxelles uniquement (8 %)³⁶.

La Cour des comptes fait également observer qu'une augmentation des droits d'enregistrement est susceptible de donner lieu à des déductions plus élevées en matière d'impôts sur les revenus et, ce faisant, d'avoir une incidence potentiellement négative sur le budget.

Pour les motifs exposés ci-dessus, la Cour des comptes est d'avis que les produits estimés pourraient être trop élevés.

- *Baisse à 6 % de la TVA sur la démolition et la reconstruction (-127 millions d'euros)*

À partir du 1^{er} janvier 2024, le gouvernement harmonisera les réglementations existantes³⁷ en une réglementation uniforme qui sera valable dans l'ensemble du pays. Le taux de TVA réduit ne sera plus applicable à la démolition et à la reconstruction qu'en cas d'habitation propre, moyennant le respect des conditions³⁸ qui sont actuellement requises pour le régime temporaire, ou de location de longue durée par un bailleur social. Le taux normal de 21 % s'appliquera de nouveau aux ventes passant par un promoteur immobilier. Le gouvernement prévoit encore un régime transitoire pour les projets de construction en cours qui ont démarré selon les réglementations actuelles mais qui ne rempliront plus les nouvelles conditions à compter de 2024. Ces travaux pourront encore être facturés au taux de 6 % en 2024.

Le SPF Finances estime le coût structurel du nouveau régime à 53,7 millions d'euros (y compris les effets retour). Il considère que seuls 2.300 projets de construction seront encore éligibles au taux de TVA réduit et estime le coût de la mesure transitoire à 72 millions d'euros. Le gouvernement prévoit un coût budgétaire de 127 millions d'euros pour 2024.

La Cour des comptes signale que le coût du régime transitoire pourrait être sous-estimé étant donné que le SPF Finances s'est appuyé, faute d'autres données, sur les formulaires 111³⁹ introduits en 2023 et non sur les permis d'urbanisme déposés à la date pivot⁴⁰. Le

³⁴ Article 2.9.4.2.4. du code flamand de la fiscalité.

³⁵ Article 62 du code des droits d'enregistrement applicable à la Région wallonne.

³⁶ Article 62 du code des droits d'enregistrement applicable à la Région de Bruxelles-Capitale.

³⁷ Les régimes suivants s'appliquent actuellement : le régime permanent, uniquement dans 32 centres-villes, et le régime temporaire, sur l'ensemble du territoire (du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2023 compris).

³⁸ Habitation propre et unique d'une surface habitable de maximum 200 m². Ces conditions doivent être remplies pendant une durée de cinq ans.

³⁹ En remplissant le formulaire 111, le maître d'ouvrage ou l'acheteur indique qu'il satisfait aux conditions permettant de bénéficier du taux de TVA réduit. Ces formulaires doivent être introduits auprès du SPF Finances avant que la TVA soit exigible, ce qui implique que ce soit avant le début des travaux (pour le maître d'ouvrage) et avant la facturation en cas d'achat (pour le promoteur immobilier). Fin août 2023, 5.113 formulaires étaient introduits. En 2022, ces formulaires étaient au nombre de 10.466, dont 76 % concernaient la vente par l'entremise de promoteurs immobiliers.

⁴⁰ Le permis d'urbanisme doit être introduit avant le 1^{er} juillet 2023 (promoteurs immobiliers) ou le 1^{er} janvier 2024 (régime permanent applicable aux centres-villes). Il peut s'écouler des mois, voire des années, entre l'introduction du permis d'environnement et celle du formulaire 111 au début et/ou à la vente des travaux de construction en raison notamment de retards au niveau de l'approbation du permis d'urbanisme ou du commencement des travaux. Les travaux doivent débiter dans les deux ans suivant l'approbation du permis d'urbanisme.

SPF Finances part également du principe que les travaux de construction seront terminés dans les huit mois suivant l'introduction du formulaire 111, ce qui est incertain.

La Cour des comptes souligne également que cette estimation concerne uniquement les recettes de TVA sur les projets immobiliers précités et qu'elle ne tient pas compte des effets de comportement. Pour connaître l'incidence exacte sur les recettes publiques totales, il convient d'effectuer l'exercice de manière beaucoup plus large.

- *Hausse des accises sur le tabac et les e-liquides ainsi que sur les produits du tabac alternatifs (+329 millions d'euros TVA comprise)*

En exécution du plan anti-tabac⁴¹, le gouvernement augmente les accises spéciales sur les cigarettes et le tabac à fumer afin de décourager le tabagisme. Il s'attend à une recette supplémentaire de 329 millions d'euros⁴² en 2024 (301,9 millions d'euros pour les cigarettes et le tabac à fumer et 27,1 millions d'euros pour les e-liquides).

Le SPF Finances a calculé les augmentations de taux pour les cigarettes et le tabac en fonction du produit budgétaire à réaliser. Cet exercice donne lieu à des hausses de taux significatives. Dans son estimation, le SPF soulève la question de changements de comportement plus importants et plus imprévisibles qui feront suite aux hausses de taux considérables se succédant rapidement. Il tient dès lors compte d'une élasticité des prix plus élevée de 0,67⁴³ (au lieu de 0,5). D'après lui, les recettes cesseraient d'augmenter et repartiraient à la baisse en cas d'élasticité encore plus élevée.

La Cour des comptes souligne qu'il n'est pas encore tenu compte de la consommation anticipative qui ne manquera pas de se produire fin décembre 2023, précédant les augmentations de taux à partir du 1^{er} janvier 2024. Cette consommation anticipative ne fait que croître d'année en année à chaque augmentation de taux, de sorte que le produit qui en découle est encore difficile à déterminer⁴⁴.

- *Remboursement du droit d'accise spécial sur le diesel professionnel : diminution du taux de remboursement (+ 25 millions d'euros) et obligation d'introduire la déclaration par voie électronique (+15 millions d'euros)*

Le gouvernement diminue encore le taux de remboursement pour le diesel professionnel à 193,5 euros/1.000 litres (-10,6 euros/1.000 litres). Il rendra également la déclaration

⁴¹ Cellule générale de politique Drogues, *Stratégie interfédérale 2022-2028 pour une génération sans tabac*, 14 décembre 2022.

⁴² Les conclaves précédents avaient déjà décidé d'augmenter de 279 millions d'euros les accises sur les produits du tabac en 2024. Lors du conclave d'octobre 2023, le gouvernement a convenu d'imposer encore une augmentation supplémentaire de 50 millions d'euros pour ces accises. Le tableau 5 de l'exposé général affiche seulement un montant de 280,6 millions d'euros (p. 121). Cette différence s'explique par le fait que la TVA liée aux mesures d'anciens conclaves est déjà prise en compte dans le budget économique du Bureau fédéral du plan.

⁴³ L'élasticité des prix tient notamment compte de la baisse de la consommation intérieure, du commerce illicite, de l'augmentation de la consommation de produits de substitution mais aussi des ventes aux frontières (qui diminueront si le prix d'un paquet de cigarettes passe à 10 euros et que son caractère avantageux par rapport à la France et aux Pays-Bas disparaît).

⁴⁴ Voir Cour des comptes, *180^e Cahier – partie III : politique budgétaire du pouvoir fédéral*, p. 38.

électronique obligatoire à partir du 1^{er} avril 2024, tant pour les transporteurs belges que pour les transporteurs étrangers⁴⁵.

Le SPF Finances s'appuie sur le rapport de la KULeuven⁴⁶ pour réaliser son estimation de la diminution du taux. Ce rapport montre que l'élasticité des prix est très faible pour 83 % du transport donnant lieu à une demande de remboursement des droits d'accises. Le SPF Finance a calculé qu'il y aurait une diminution des dépenses de 25 millions d'euros.

La déclaration électronique obligatoire devrait contrer les déclarations frauduleuses et raccourcir les délais de remboursement⁴⁷. Le SPF Finances estime qu'il y aura à terme une incidence positive de 60 millions d'euros. Compte tenu de l'arriéré actuel, le gouvernement s'attend à une incidence positive de 15 millions d'euros en 2024.

La Cour des comptes fait remarquer que la réalisation de l'objectif budgétaire en 2024 dépendra du moment de l'introduction (consommation 2022-2024) et du remboursement (pour les nouvelles demandes et celles déjà introduites). En effet, il ressort des chiffres de 2022 que seulement un tiers de la consommation présumée de 2022 est réellement remboursé dans la même année⁴⁸. Le SPF Finances indique aussi qu'il autorisera vraisemblablement une période de transition lors de l'introduction de la déclaration électronique obligatoire étant donné que les transporteurs ne seront pas tous en mesure de satisfaire immédiatement à cette obligation.

• *Plan vélo : augmentation de l'exonération fiscale de l'indemnité vélo (-45 millions d'euros)*
Le gouvernement a élaboré un plan vélo visant à promouvoir l'utilisation du vélo comme alternative à la suite de la décision de ne pas introduire de réduction de TVA sur l'achat d'un vélo. Un budget de 80 millions d'euros est disponible à cet effet. Pour 2024, le budget restant (45 millions d'euros) sera affecté à la majoration jusqu'à 0,35 euro par kilomètre de l'indemnité vélo fiscalement exonérée octroyée pour les déplacements domicile-lieu de travail. Soucieux de limiter le coût pour les employeurs et de respecter la norme salariale, le gouvernement octroie un crédit d'impôt pour les indemnités versées durant la période 2024-2026.

Selon l'estimation du SPF Finances, les indemnités vélo augmenteront de 50,8 millions d'euros en 2024. L'incidence fiscale se composera de diminutions de recettes à l'impôt des personnes physiques (-19 millions d'euros) et à l'impôt des sociétés (-25,9 millions d'euros). Pour les années suivantes, le SPF s'attend à une poursuite de l'augmentation de 8,5 % des indemnités versées.

La Cour des comptes observe que le SPF Finances part de l'hypothèse selon laquelle les indemnités vélo ne seront pas toutes majorées⁴⁹. Le coût final de la mesure peut dès lors se

⁴⁵ Bien que les transporteurs belges aient déjà la possibilité depuis 2020 d'introduire leur déclaration par voie électronique, 31 % d'entre eux introduisent encore leur demande de remboursement au moyen d'une déclaration papier.

⁴⁶ Transport & Mobility Leuven (KULeuven), *Proposal for a green tax reform*, 1^{er} juin 2022, p.119 et 120.

⁴⁷ Ces délais peuvent actuellement aller jusqu'à huit ou neuf mois après l'introduction de la déclaration lorsqu'il s'agit de demandes étrangères introduites sur papier.

⁴⁸ Voir Cour des comptes, 180^e Cahier – partie III : *politique budgétaire du pouvoir fédéral*, p. 39.

⁴⁹ Le SPF Finances constate que 50 % des kilomètres de 2022 indemnisés à hauteur de 0,24 euro au kilomètre et que 90 % des kilomètres indemnisés en 2022 à 0,25 euro au kilomètre seront augmentées jusqu'à 0,35 euro au kilomètre en 2024. Celles-ci représentent respectivement 29% et 44% du total des indemnités versées en 2022.

révéler encore plus élevé. L'estimation ne tient pas compte non plus des effets connexes tels que la baisse de l'utilisation de la voiture et les effets sur la santé et l'environnement. Le SPF Finances attire également l'attention sur le fait que le contrôle de ces indemnités est limité et qu'il peut en découler des paiements d'indemnités indues non taxées.

Le budget ne reprend pas encore cette mesure dans les recettes fiscales et le budget disponible figure dans une provision indivisible (voir partie I – chapitre 2 – point 3).

- *Augmentation du bonus fiscal à l'emploi (-37,3 millions d'euro)*

Le bonus social à l'emploi est une réduction de cotisation salariale pour les salariés à bas salaire. Celui-ci augmente le revenu imposable du salarié, ce qui signifie qu'il doit payer plus d'impôts (= effet de récupération pour l'État). Pour neutraliser cet effet négatif pour le salarié, le bonus fiscal à l'emploi a été créé. Cela représentait 33,1 % du bonus social avant le conclave d'octobre 2023.

À partir du 1^{er} avril 2024, le salaire minimum augmentera de 35,7 euros, ce qui augmentera également les bonus à l'emploi sociaux et fiscaux. Le gouvernement a décidé de renforcer le bonus fiscal à partir du 1^{er} avril 2024 en accordant un pourcentage plus élevé (52,5%) sur une partie du bonus social. Cela entraîne une nouvelle augmentation du salaire net.

Le SPF Finances estime le coût du renforcement du bonus fiscal à l'emploi pour 2024 (9 mois) à 56,2 millions d'euros. Il réduit encore ce prix de revient avec un effet retour sur investissement de 18,9 millions d'euros. Le prix de revient net est de 37,3 millions d'euros. La Cour des comptes souligne que l'effet retour sur l'augmentation du bonus social était déjà pris en compte dans l'estimation de base et dès lors le coût net pourrait être sous-estimé.

1.5 Lutte contre la fraude fiscale

Les objectifs budgétaires pour la lutte contre la fraude sociale et fiscale sont fixés à 1 milliard d'euros pour l'année 2024, en augmentation de 300 millions par rapport à l'année précédente. La Cour des comptes ne dispose cependant pas d'information suffisante sur la répartition entre les deux volets ainsi que sur les différentes mesures et leur rendement estimé.

Sur les 54 projets repris dans les deux premiers plans d'action du Collège de lutte contre la fraude fiscale et sociale, 34 sont terminés et 20 sont toujours en cours de réalisation. Cependant, le troisième plan d'action, qui contient actuellement 19 propositions de mesures, n'a pas encore été validé par le conseil des ministres.

2 Recettes non fiscales

Évolution générale

Les recettes non fiscales inscrites au projet de budget des voies et moyens 2024 s'élèvent à 7.402 millions d'euros, soit une diminution de 689 millions d'euros par rapport aux dernières prévisions pour l'année 2023. Cette diminution trouve son origine dans la mise à zéro de la contribution exceptionnelle de Fluxys en 2023 (-300 millions d'euros), du remboursement du trop perçu par les organismes de sécurité sociale de la dotation d'équilibre (-629 millions d'euros) ainsi que de la ségrégation des recettes des institutions financières au Fonds de garantie pour les services financiers (-460 millions d'euros).

Les recettes non fiscales ayant une incidence sur le solde de financement du pouvoir fédéral sont estimées à 5,231 millions d'euros, soit 1,540 millions d'euros de moins qu'en 2023.

Accords de coopération

Une recette de 50,0 millions d'euros est prévue pour le remboursement par les Communautés de l'achat de vaccins contre la covid-19. Cependant, en l'absence d'accord de coopération, aucune base légale n'existe actuellement pour la perception de cette recette qui est donc incertaine. La Cour des comptes rappelle que les budgets des voies et moyens des années précédentes contenaient déjà de telles recettes, qui n'ont jamais été perçues.

L'absence d'accords de coopération entre l'État et les entités fédérées pour la répartition des recettes liées aux enchères 2023-2030 des droits d'émission de CO₂ et de la vente des licences UMTS ne permet toujours pas de déterminer la part fédérale de ces recettes pour 2024. Les recettes perçues pour la vente aux enchères des licences 5G (51,4 millions prévus en 2024) sont en conséquence versées sur un compte bloqué.

Dans le cadre du partage des revenus fédéraux de la mise aux enchères des quotas d'émissions de CO₂ pour les années 2015 à 2020, un accord de coopération a été signé le 22 septembre 2023. Cet accord reprend également la répartition des revenus des mises aux enchères pour les années 2021 et 2022. La part attribuée pour le fédéral dans ce cadre se monte à 9,05% (soit 126,2 millions d'euros). Le projet de loi portant assentiment de cet accord (Doc 55 3626/001) a été déposé à la chambre le 25 octobre 2023.

Contributions des Régions concernant la sécurité routière

Trois nouvelles recettes (une pour chaque région) sont inscrites au budget des voies et moyens (section 12 – SPF Justice) au titre de « Contribution des Régions concernant la sécurité routière aux acteurs fédéraux de traitement », pour un total de 9,5 millions d'euros. En raison de l'augmentation du nombre d'installations régionales de contrôle routier et pour faire face aux problèmes techniques rencontrés, une proposition de financement conjoint par l'État et les entités régionales prévoit le versement par ces dernières d'une contribution de 4 euros par dossier (voir les commentaires de la Cour dans la partie relative au budget général des dépenses, section 12 – SPF Justice).

Les dispositions relatives à cette contribution ainsi qu'à la capacité supplémentaire associée pour les régions seront développées dans un protocole d'accord entre les régions et les partenaires fédéraux. En l'absence de protocole d'accord, ces recettes sont incertaines.

Dividendes

Les dividendes versés par Belfius sont portés à 581 millions d'euros, soit 220 millions de plus qu'en 2023. Selon le SPF Finances, le montant de 2024 est constitué d'un dividende de 400 millions d'euros sur les résultats 2023 et d'un dividende intérimaire de 180 millions d'euros sur les résultats partiels de 2024. La Cour des comptes observe que le versement d'un dividende intérimaire constituerait une avance sur les dividendes attendus en 2025.

Le contrat de gestion avec la SFPI prévoit normalement le versement d'un dividende à l'État de minimum 25% du bénéfice de l'exercice à affecter. Il est ainsi estimé, d'après le bénéfice probable, à 104,6 millions d'euros pour l'année 2024. Les transferts de participations (BNP Paribas et Ethias) et l'acquisition de nouveaux actifs ont favorablement influencé les résultats de la SFPI, permettant la perception de nouveaux dividendes. En 2023, une dérogation inscrite au contrat de gestion avait permis de limiter le versement du dividende à 31,7 millions d'euros.

Énergie

La contribution du secteur énergétique pour le démantèlement des centrales nucléaires est inscrite au projet de budget des voies et moyens pour un montant de 413 millions d'euros pour 2024. L'État percevra par ailleurs 20 millions d'euros au titre de contribution pour la prolongation de Doel 1 et 2. En revanche, aucune recette n'est attendue pour le prolongement de Tihange 1.

La taxe sur les surprofits des producteurs d'électricité pour le premier semestre 2023 ne pourra pas être enregistrée sur l'exercice 2023, en raison des délais pour calculer les montants définitifs. Le produit de cette taxe, estimé à 692,1 millions d'euros, est reporté sur l'exercice 2024. Une modification de la base légale devra cependant être réalisée afin de permettre ce report.

Enfin, les recettes estimées (150,8 millions d'euros) de la cotisation du secteur pétrolier pour le second semestre 2023 seront prélevées début 2024.

Une correction SEC sera effectuée pour neutraliser ces deux reports.

CHAPITRE 2

Recettes de la sécurité sociale

1 Recettes propres

1.1 ONSS – Gestion globale

L'ONSS estime les recettes de cotisations à 67.080,0 millions d'euros en 2024, soit une augmentation de 4.094,7 millions d'euros (+6,5 %) par rapport aux recettes de cotisations attendues pour 2023.

L'évolution à la hausse des cotisations s'explique essentiellement par l'augmentation de la masse salariale (+ 2.988,8 millions d'euros) basée sur les hypothèses du budget économique du Bureau fédéral du plan (BFP) de septembre 2023. Ce dernier prévoit une hausse de la masse salariale en 2024 de 4,6 % pour le secteur privé⁵⁰ et de 4,9% pour le secteur public⁵¹. Cependant, ces prévisions étaient fondées sur des dépassements de l'indice-pivot en février et en juin 2024. Or, selon les dernières projections du BFP (novembre 2023) l'indice-pivot serait dépassé en mars et en septembre 2024. Le SPF Bosa n'a pas été en mesure de communiquer davantage d'informations concernant l'incidence budgétaire de la différence entre les prévisions de septembre et de novembre 2023.

Cette hausse de la masse salariale est accentuée par la non-reconduction de certaines mesures budgétaires prises en 2023, en particulier la mesure d'exonération exceptionnelle de 7,07% des cotisations patronales nettes dues au premier et au deuxième trimestre 2023 (+1.075,5 millions d'euros).

⁵⁰ Soit une augmentation des salaires de 0,1%, une indexation des salaires de 3,5% et une augmentation du nombre d'ETP de 1,0%, en 2024.

⁵¹ Soit une augmentation des salaires de 0,5%, une indexation des salaires de 4,0% et une augmentation du nombre d'ETP de 0,3%, en 2024.

L'ONSS prévoit une hausse des réductions impactant les recettes des cotisations sociales (-333,8 millions d'euros⁵²), ainsi qu'une progression de certaines cotisations sociales (+23,1 millions d'euros).

Enfin, cette évolution tient également compte des mesures impactant les cotisations sociales, prises par le gouvernement lors de l'élaboration du budget initial 2024, pour +134,1 millions d'euros.

1.2 Lutte contre la fraude sociale

Les mesures sont principalement mises en œuvre par le Service d'information et de recherche sociale (Sirs) dans le cadre de son plan d'action 2023-2024, le collège de la lutte contre la fraude fiscale et sociale dont le premier et deuxième plan d'action sont toujours en cours⁵³ d'exécution, ainsi que par le comité stratégique de lutte contre la fraude et le comité ministériel de lutte contre la fraude. Ce plan d'actions a été validé par le conseil des ministres le 13 janvier 2023 et comprend sept objectifs stratégiques⁵⁴.

Le Sirs évalue le rendement de la lutte contre la fraude sociale à 335 millions d'euros pour 2022 et à 234,8 millions d'euros pour le premier semestre 2023. Ces estimations portent sur l'ensemble du secteur fédéral, en ce compris les IPSS.

Le rendement net des mesures de lutte contre la fraude sociale décidées dans le cadre du budget initial 2024, complémentaires à l'objectif global de 1.000 millions d'euros, est estimé à 44,8 millions d'euros. Les principales mesures pour 2024 sont les suivantes :

- l'adoption de plans de concurrence loyale dans les secteurs de la métallurgie, des secteurs verts, de l'horeca, du gardiennage et de l'électricité pour la fin de l'année 2023 afin de renforcer la lutte contre le travail illégal et le dumping social (+15 millions d'euros⁵⁵ en 2024, principalement grâce à la hausse de recettes de cotisations sociales) ;
- l'introduction de nouvelles sanctions pénales de niveaux 3 et 5 en cas de non-utilisation d'un système de caisse enregistreuse dans le secteur de l'horeca et l'accès aux données des caisses à tous les services d'inspection sociale (+11,5 millions d'euros liés à la régularisation de travailleurs non déclarés) ;
- le renforcement de la collaboration contre le travail illégal, la fraude sociale et le dumping social prévoit la conclusion de protocoles de coopération entre différents acteurs (Sirs, SPF Mobilité, services d'inspection sociale), l'actualisation du protocole entre l'État fédéral, les régions et la Communauté germanophone relatif à la coordination des contrôles en matière de travail illégal et fraude sociale ainsi que la

⁵² Soit une hausse des réductions de cotisations sociales fédérales de 349,2 millions d'euros, dont 15,5 millions d'euros constituent des dépenses de subventionnement au sens du SEC 2010.

⁵³ Le premier et le deuxième plans d'actions du collège ont été approuvés par le comité ministériel de la lutte contre la fraude, respectivement, le 7 juin 2021 et le 1^{er} avril 2022.

⁵⁴ Les sept objectifs sont les suivants : réduire la fraude sociale et le dumping social en renforçant la coopération européenne et internationale ; assurer la compétitivité de nos entreprises et garantir ainsi une concurrence loyale ; créer un marché du travail inclusif qui garantit la sécurité et la santé au travail pour tous les travailleurs ; renforcer les services d'inspection pour leur assurer une plus grande capacité d'action et un plus grand impact ; simplifier l'administration (en ce compris la digitalisation), la législation et améliorer l'information pour accroître la transparence, prévenir les irrégularités involontaires et lutter contre l'ingénierie sociale ; augmenter le risque d'être pris et améliorer l'efficacité des sanctions ; la prévention de la fraude sociale.

⁵⁵ Estimation basée sur le rendement historique d'un plan intégralement mis en œuvre.

- création d'un cadre légal pour l'échange d'information entre la police et les services d'inspection (+6,0 millions d'euros selon une estimation forfaitaire) ;
- le recrutement de 29 inspecteurs sociaux⁵⁶ répartis entre le SPF Emploi, les IPSS et le Sirs pour assurer la mise en œuvre des mesures prises en matière de plans de concurrence loyale et de renforcement de la collaboration (+7,4 millions d'euros⁵⁷) ;
 - le recrutement en septembre 2024 de 18 inspecteurs sociaux⁵⁸ répartis entre l'ONSS et l'Inasti pour anticiper des départs à la retraite à partir de 2025 (+2,3 millions d'euros⁵⁹).

Ces deux dernières mesures sont complémentaires au recrutement de 140 inspecteurs sociaux⁶⁰, décidé par le conseil des ministres à l'occasion du budget initial 2023, qui est toujours en cours. Les cellules stratégiques des ministres concernés ont informé la Cour des comptes que 103 inspecteurs sociaux ont été recrutés au 1^{er} octobre 2023. De nouveaux concours de recrutement sont prévus pour atteindre l'objectif fixé.

2 Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics

2.1 Dotations et subventions des pouvoirs publics

ONSS-Gestion Globale

Les subventions des pouvoirs publics ont été fixées à 10.596,5 millions d'euros⁶¹. Elles augmentent d'un montant global de 1.509,8 millions d'euros (+16,6%) par rapport à celles prévues en 2023. Cette variation est justifiée essentiellement par l'augmentation de la dotation d'équilibre (+1.456,4 millions d'euros), de la dotation de base (+118,4 millions d'euros) et de la subvention spécifique de l'État (+11,9 millions d'euros), partiellement compensée par la diminution des subventions régionales (-76,9 millions d'euros).

Le financement alternatif de l'ONSS-Gestion globale a été fixé à 19.560,8 millions d'euros pour 2024. Il augmente de 199,2 millions d'euros (+1,03%) par rapport à celui prévu en 2023⁶². Il est constitué des financements à partir des recettes TVA (8.577,9 millions d'euros) et du précompte mobilier (4.233,7 millions d'euros). Dans le cadre du financement alternatif, l'ONSS-Gestion globale perçoit également, à partir des recettes TVA, des moyens financiers additionnels affectés au financement des soins de santé pour 6.749,1 millions d'euros.

Ces montants tiennent compte de la décision gouvernementale d'adapter les pourcentages applicables sur les recettes nettes de la TVA et du précompte mobilier (+95,0 millions d'euros).

⁵⁶ 12 au SPF Emploi, 5 à l'Onem, 8 à l'ONSS, 2 à l'Inasti, 1 à l'Inami et 1 au Sirs.

⁵⁷ Le rendement net (7,4 millions d'euros) repose sur le rendement brut moyen des agents sur une période de 12 mois (9,6 millions d'euros) et les dépenses de personnel (2,2 millions d'euros).

⁵⁸ 16 à l'Onem et 2 à l'Inasti.

⁵⁹ Le rendement net (2,3 millions d'euros) repose sur le rendement brut moyen des agents sur une période de 4 mois (2,7 millions d'euros) et les dépenses de personnel (0,4 million d'euros).

⁶⁰ Ce recrutement visait notamment à remplacer 94 inspecteurs sociaux qui atteindront l'âge de la retraite avant 2025.

⁶¹ Ce montant comprend la dotation d'équilibre (7.143,0 millions d'euros), la subvention globale de l'État (2.603,8 millions d'euros), la subvention spécifique de l'État (202,5 millions d'euros) et les subventions des entités fédérées (647,3 millions d'euros).

⁶² Conformément aux dispositions de la section 1^{er} de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale, des prélèvements sur la taxe sur la valeur ajoutée et sur le produit du précompte mobilier sont affectés à l'ONSS au titre de financement alternatif. En raison de la crise de la Covid-19, le montant du financement alternatif avait cependant été fixé forfaitairement pendant les années 2021, 2022 et 2023 à respectivement 16.882,7 millions d'euros, 17.265,8 millions d'euros et 19.364,5 millions d'euros.

2.2 Financement alternatif

Le financement alternatif de la sécurité sociale est assuré par le prélèvement de recettes fiscales⁶³. Les montants dus dans ce cadre en 2024 s'élèvent, dans le présent projet de budget, à 22.870,8 millions d'euros, dont 17.795,5 millions d'euros sur les recettes TVA⁶⁴ et 5.075,3 millions d'euros sur les recettes du précompte mobilier.

Ces montants sont en légère augmentation (+328,6 millions d'euros) par rapport aux prévisions 2023 et sont alloués, d'une part, à l'ONSS à hauteur de 19.560,8 millions d'euros (+199,2 millions d'euros malgré la réduction du montant alloué au financement des soins de santé) et, d'autre part, à l'Inasti, à hauteur de 3.310,0 millions d'euros (+129,3 millions d'euros malgré, également, une diminution du montant alloué au financement des soins de santé).

Entre 2017 et 2020, une réglementation temporaire était en vigueur pour le calcul des montants alloués au financement alternatif. En complément des pourcentages de base fixés pour l'attribution des recettes de la TVA et du précompte mobilier, l'impact du tax-shift et d'autres mesures était financé via des montants forfaitaires. Pour les années 2021 à 2023, en raison de l'incertitude au niveau des recettes fiscales, des montants forfaitaires globaux ont été fixés par dérogation à la loi du 18 avril 2017.

À partir de l'exercice 2024, des nouveaux pourcentages de prélèvement de recettes fiscales sont calculés. Ceux-ci prennent en compte l'ensemble des mesures ayant un impact structurel sur le financement de la sécurité sociale.

Si de nouvelles réductions de cotisations sociales supplémentaires, d'autres mesures en faveur de l'emploi ou des améliorations sociales sont décidées, ces pourcentages pourront être adaptés par arrêté royal.

Compte tenu de l'entrée en vigueur de ce régime définitif du financement alternatif, de nouveaux montants de prélèvements minima sont également fixés dans le projet de loi-programme afin de préserver l'ONSS et l'Inasti d'un impact conjoncturel trop important sur les recettes de la TVA et du précompte mobilier.

Le financement de la sécurité sociale est également assuré par le Maribel social (164,4 millions d'euros) et par la cotisation spéciale de sécurité sociale (168,4 millions d'euros) établie lors de l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques. Ces transferts sont stables par rapport aux prévisions 2023.

Au total, les moyens dus à la sécurité sociale, en 2024, via les fonds d'attribution représentent 23.204,3 millions d'euros, en augmentation de 1,4% par rapport aux dernières estimations 2023.

⁶³ Loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

⁶⁴ Un montant de 1.306,1 millions d'euros serait cependant prélevé des recettes des accises sur le tabac vu l'insuffisance estimée des recettes TVA comme l'autorise la loi du 18 avril 2017. Afin d'éviter les dérogations des années précédentes, le recours éventuel aux recettes du précompte professionnel comme deuxième source de recettes complémentaires sera dorénavant inscrit dans la loi.

3 Incidence des mesures budgétaires

3.1 Suivi des mesures précédentes

Les mesures suivantes prises lors de l'élaboration du budget initial 2023 ont été mises en œuvre au niveau administratif et réglementaire :

- l'exonération exceptionnelle de 7,07% des cotisations patronales ONSS nettes dues au premier et au deuxième trimestre 2023 (-974,3 millions d'euros) ;
- la poursuite de l'harmonisation entre les entreprises de travail adapté⁶⁵ (-13,0 millions d'euros) ;
- l'adaptation des règles en matière de travail d'étudiant et de flexi-jobs⁶⁶ (+10,0 millions d'euros) ;
- la lutte contre le recours inapproprié aux contrats journaliers consécutifs⁶⁷ (+34,3 millions d'euros).

En octobre 2023, l'ONSS a réévalué (d'après les réalisations budgétaires) l'incidence budgétaire de la mesure d'exonération exceptionnelle de 7,07% des cotisations patronales à -1.075,5 millions d'euros⁶⁸. Les rendements estimés des autres mesures du budget initial 2023 n'ont pas été réévalués. L'ONSS n'est pas encore en mesure de fournir leurs rendements pour 2023.

Lors de l'élaboration du budget ajusté 2023, le conseil des ministres avait décidé d'adapter le système de réduction des cotisations sociales patronales pour les premiers engagements à partir de 2024. Cette mesure devait générer des surplus de recettes à hauteur de 37,0 millions d'euros à partir de 2024. En octobre 2023, l'ONSS a réévalué l'incidence budgétaire de la mesure à 46,6 millions d'euros. Elle sera mise en œuvre au niveau administratif et réglementaire au 1^{er} janvier 2024.

3.2 Nouvelles mesures budgétaires

Les principales mesures décidées par le conseil des ministres du 13 octobre 2023 sont les suivantes :

- l'adaptation des prélèvements sur les recettes de la TVA et du précompte mobilier affectés à l'ONSS au titre de financement alternatif (+95,0 millions d'euros en 2024) ;
- l'adaptation des règles en matière de flexi-jobs (+71,0 millions d'euros en 2024) ;
- la révision du système de cotisation d'activation spéciale pour les travailleurs de moins de 60 ans (+40,0 millions d'euros en 2024) ;
- le renforcement de la composante relative aux très bas salaires dans le calcul de la réduction structurelle des cotisations sociales, afin de compenser la hausse des charges

⁶⁵ La mesure consiste à étendre les règles de cotisations et de réductions structurelles des travailleurs handicapés (catégorie 3b) aux travailleurs du groupe cible des entreprises de travail adapté.

⁶⁶ Au niveau du travail d'étudiant, la mesure a augmenté le quota annuel pour lequel les cotisations sociales sont réduites de 475 heures à 600 heures. Quant au régime des flexi-jobs, actuellement limités aux secteurs de l'Horeca et du commerce de détail, il a été élargi aux secteurs du sport, de la culture (exploitation des salles de cinéma et de spectacle), de l'événementiel et des soins (fonction de support).

⁶⁷ Une cotisation spéciale à la sécurité sociale, à partir du 1^{er} janvier 2023, est appliquée aux utilisateurs qui ont recours trop fréquemment à des contrats successifs de très courte durée avec le même intérimaire.

⁶⁸ Selon l'ONSS, ce montant pourrait encore évoluer en fonction de l'introduction de demandes de rectification ou de déclarations tardives.

- patronales inhérente à la hausse du revenu minimum mensuel moyen garanti de 35,7 euros brut (-15,8 millions d'euros en 2024) ;
- la révision du système de réduction groupe-cible octroyées en cas de réduction collective du temps de travail (+3,4 millions d'euros en 2024) ;
 - et la prolongation des mesures de soutien au travail saisonnier dans les secteurs de l'horticulture et de l'agriculture (-1,5 million d'euros en 2024).

La cellule stratégique du ministre des Affaires sociales indique qu'elles seront mises en œuvre au niveau administratif et réglementaire pour le 1^{er} janvier 2024, à l'exception du renforcement de la composante relative aux très bas salaires dans le calcul de la réduction structurelle qui entrera en vigueur le 1^{er} avril 2024.

Financement alternatif de la sécurité sociale des travailleurs salariés par l'État fédéral (+95,0 millions d'euros)

Conformément aux dispositions de la section 1^{ère} de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale, des prélèvements sur les recettes de la TVA et du précompte mobilier sont affectés à l'ONSS au titre de financement alternatif. Les pourcentages actuels de prélèvement s'élèvent à 21,57% sur les recettes nettes de la TVA et à 77,60% sur les recettes nettes du précompte mobilier.

Le conseil des ministres a décidé d'augmenter ces pourcentages à respectivement 21,70% et 78,08% pour le financement de la sécurité sociale des travailleurs salariés. Le conseil des ministres estime l'incidence de ces mesures à 166,5 millions d'euros au total (25,0 millions d'euros pour la TVA et 141,5 millions d'euros pour le précompte mobilier).

Par ailleurs, le financement alternatif destiné au financement des soins de santé est réduit de 71,5 millions d'euros en raison de l'impact des mesures budgétaires relatives aux soins de santé (voir point 2.2).

Flexi-jobs (+71,0 millions d'euros en 2024)

Le conseil des ministres envisage d'adapter les règles en matière de flexi-jobs. Il estime le rendement net de la mesure à 71,0 millions d'euros à partir de 2024.

Pour rappel, le régime des flexi-jobs permet à un travailleur d'exercer un emploi complémentaire à des conditions avantageuses. Les prestations de flexi-jobs⁶⁹ ne sont en effet pas soumises au calcul de cotisations de sécurité sociale ordinaires mais uniquement à une cotisation patronale spéciale sur le salaire complet⁷⁰. Elles sont également exonérées d'impôt.

D'une part, le conseil des ministres prévoit d'adapter les modalités d'application du régime :

- Le régime de flexi-jobs sera élargi à douze nouveaux secteurs d'activité (transport en bus, enseignement et éducation, garde d'enfants, école de conduite et centres de formation,

⁶⁹ Le régime des flexi-jobs concernent les pensionnés et les travailleurs qui travaillent déjà au moins à 4/5^{ème} temps pour un autre employeur.

⁷⁰ À partir du 1^{er} décembre 2022, le flexi-salaire horaire ne peut pas être inférieur à 11,81 euros (pécule de vacances compris).

automobile, sports et culture, événementiel, pompes funèbres, agriculture et horticulture, alimentation, immobilier et déménagement⁷¹).

- Le salaire minimum des flexi-jobistes sera harmonisé avec les barèmes applicables dans les différents secteurs d'activité⁷², sauf pour l'Horeca.
- Le salaire que peut gagner un flexi-jobiste sans être imposé sera plafonné⁷³. Au-delà de la limite, la partie du salaire qui dépasse ce plafond sera taxée comme une rémunération normale.
- Le taux des cotisations patronales spéciales passera de 25% à 28%.

D'autre part, le conseil des ministres prévoit d'instaurer des mesures destinées à mettre fin à certains abus. Les principales adaptations concernent :

- Un travailleur occupé sous un contrat de travail de 4/5^e temps au moins, ne pourra pas être engagé en tant que flexi-jobeur au sein d'une entreprise liée (au sens du Code des sociétés et des associations).
- Un flexi-jobeur ne pourra pas être engagé par le même employeur dans le cadre d'un autre contrat de travail.
- Un travailleur qui passe d'un emploi à temps plein à un emploi de 4/5^e temps pourra débiter un flexi-job à partir du troisième trimestre suivant ce passage.

Le conseil des ministres estime le rendement brut de ces adaptations à 72 millions d'euros, sous l'hypothèse d'une augmentation de 40% à 45% de la masse salariale des flexi-jobs par rapport à 2022⁷⁴. L'ONSS n'est pas en mesure de confirmer ces estimations. Par ailleurs, la Cour des comptes n'a obtenu aucune information relative aux éventuels autres effets retours de cette mesure.

Le conseil des ministres estime que les dépenses annuelles de gestion supplémentaires liées à la mise en œuvre de cette mesure s'élèveront à 1 million d'euros en 2024. L'ONSS indique que ce montant correspond aux besoins de l'institution.

Cotisations d'activation (+40,0 millions d'euros à partir de 2024)

Le conseil des ministres prévoit d'optimiser le système de cotisation d'activation spéciale pour les travailleurs de moins de 60 ans (cotisations patronales). Il estime le rendement total de la mesure à 40,0 millions d'euros à partir de 2024.

Pour rappel, le système de cotisation d'activation spéciale a été introduit en 2018 afin de dissuader les employeurs qui dispensent leurs travailleurs de prestations, avec tout ou partie du salaire, notamment pour contourner les conditions plus strictes du régime de chômage

⁷¹ Les secteurs d'activité concernés pourront conclure une convention collective de travail afin d'interdire l'usage des flexi-jobs (opt-out). Les autres secteurs d'activité pourront conclure une convention collective de travail afin d'introduire l'usage des flexi-jobs (opt-in).

⁷² En l'absence de barème de référence, le salaire des flexi-jobistes sera au moins équivalent au revenu minimum mensuel moyen garanti.

⁷³ Ce plafond s'élève à 12.000 euros pour les travailleurs en flexi-jobs qui ne sont pas pensionnés et à 7.190 euros pour les travailleurs en flexi-jobs qui sont prépensionnés. Le régime actuel reste applicable pour les pensionnés ayant atteint l'âge de la pension, qui bénéficient d'un flexi-job.

⁷⁴ En 2022, la masse salariale des flexi-jobs s'élevait à 488,6 millions d'euros. Selon le gouvernement, la mesure devrait engendrer une hausse de 40% à 45% de la masse salariale, soit une augmentation de 195,4 millions d'euros à 219,8 millions d'euros. Compte tenu de l'augmentation du taux de cotisation patronale spéciale de 25% à 28%, la mesure devrait engendrer un rendement moyen de 71 millions d'euros.

avec complément d'entreprise. Le taux de la cotisation due sur le salaire varie de 10 % à 20 % selon l'âge qu'avait le travailleur au début de sa dispense de prestations.

D'une part, le conseil des ministres a décidé d'augmenter les taux de cotisation de 30 points de pourcentage pour atteindre 40% à 50%⁷⁵. Il estime que le rendement annuel de cette mesure s'élèvera à 30,0 millions d'euros. Selon les estimations de l'ONSS, calculées sous l'hypothèse que les volumes d'entrées et sorties du système soient stables, ce rendement est surévalué de 10,5 millions d'euros.

D'autre part, le conseil des ministres a décidé d'adapter les modalités d'application et de calcul de la cotisation :

- Les conditions actuelles⁷⁶ d'application de la cotisation d'activation seront élargies aux travailleurs dont l'emploi au cours du trimestre en question est inférieur à un tiers d'un emploi à temps plein.
- Les conditions actuelles⁷⁷ de réduction des taux de cotisation d'activation seront remplacées par une réduction de 40% octroyée aux travailleurs qui bénéficient d'un accompagnement de reclassement professionnel.
- L'exonération de la cotisation d'activation sera supprimée pour les travailleurs qui reprennent une activité de moins d'un tiers de la durée de travail à temps plein.

Le conseil des ministres estime le rendement annuel de ces adaptations à 10,0 millions d'euros. La Cour des comptes n'a pas obtenu le détail précis de ces estimations. En effet, l'ONSS n'est pas en mesure d'estimer les effets induits par ces adaptations.

⁷⁵ Les taux de cotisations d'activation se fixeraient alors à 50% pour les travailleurs âgés de moins de 60 ans au début de leur dispense de prestations, 45% pour les travailleurs âgés de 60 ans à 62 ans et 40% pour les travailleurs âgés de plus de 62 ans.

⁷⁶ La cotisation est due lorsque le travailleur ne fournit aucune prestation pendant un trimestre complet auprès du même employeur.

⁷⁷ Si l'employeur a obligé son travailleur à suivre une formation d'au moins 15 jours sur une période de quatre trimestres consécutifs, le taux de cotisation est réduit de 40 % pendant les quatre trimestres en question.

PARTIE III

Dépenses de l'Entité I

CHAPITRE I

Aperçu général du budget général des dépenses

1 Départements d'appui

1.1 Provision Ukraine

Dans son rapport de septembre 2023, le comité de monitoring avait estimé que l'effort budgétaire requis par l'entité I pour satisfaire aux engagements du programme de stabilité 2023-2026 s'élevait à 1,2 milliard d'euros. Ce chiffre, établi d'après les données disponibles le 21 septembre 2023, n'intègre pas un ensemble de dépenses obligatoires liées au conflit en Ukraine. Plus précisément, pour la détermination de la base de calcul de l'effort budgétaire, il ne comprend qu'un montant de 189 millions d'euros pour l'accueil des réfugiés ukrainiens et un second montant de 14,8 millions d'euros pour le financement de l'*European Peace Facility*. Hors ces deux montants, le solde de financement de l'État fédéral sera toutefois impacté par les dépenses suivantes :

- L'*European Peace Facility* a été créée par l'Union européenne pour améliorer sa capacité à prévenir les conflits, à consolider la paix et à renforcer la sécurité internationale. À cette fin, un crédit de 14,8 millions d'euros est inscrit au programme budgétaire 14.53.1. Ce montant ne tient pas compte de la majoration de 78,2 millions d'euros de la part belge dans ce financement en 2024, et maintient le chiffre repris au budget de l'année 2023 (14,8 millions d'euros).
- Le statut social privilégié des réfugiés ukrainiens, dont la fin était initialement fixée au 1^{er} mars 2024, a été prolongé au 1^{er} mars 2025. Cette décision implique un coût annuel de 446 millions d'euros en 2024, soit de 257 millions d'euros de plus que l'estimation initialement retenue par le comité de monitoring.
- La Belgique participera à partir de 2024 au financement des intérêts et des coûts administratifs du prêt de 18 milliards d'euros accordé à l'Ukraine par l'Union européenne. La contribution belge au cours de la période 2024-2027, selon le taux de répartition dans le financement de ce prêt (3,45%), devrait s'élever à 96,7 millions, soit 24,2 millions d'euros sur une base annuelle.
- D'après les décisions adoptées en la matière par le conseil des ministres en 2022 et 2023, le coût total des mesures de soutien militaire direct se montent actuellement à 227,7 millions d'euros. L'exposé général, ainsi que les autres documents justificatifs du projet de budget, n'indiquent pas quelles sont les intentions du gouvernement en cette matière au cours de l'année 2024.
- Enfin, la Belgique devrait contribuer, dans le cadre du budget européen pluriannuel 2021-2027 au financement de l'*Ukraine Facility*, dotée d'un budget pluriannuel de 50 milliards d'euros. Pour autant qu'il soit approuvé par le parlement européen, la part totale de la

Belgique dans ce financement serait de 1,7 milliard d'euros pour la période 2024-2027, soit un coût annuel d'environ 430 millions d'euros.

La Cour des comptes indique à cet égard que l'exposé général ne fournit pas de données permettant de s'assurer que cette liste soit exhaustive. Selon cette liste, le coût total des dépenses prévues pour le soutien à l'Ukraine s'élèverait donc, en 2024 à 1,0 milliard d'euros, hors aide militaire directe.

En conclave budgétaire, le gouvernement n'a pas indiqué en quoi consistaient les dépenses liées à l'Ukraine et n'a pas prévu de crédits spécifiques à cet effet. Les crédits destinés à la liquidation de ces dépenses ont néanmoins été inscrits au sein d'une provision particulière pour un montant de 1,5 milliard d'euros (programme budgétaire 06.90.01). Selon les notifications du conclave budgétaire, la détermination plus précise des dépenses couvertes aura lieu à postériori.

Le gouvernement a toutefois prévu qu'en cas d'insuffisance des recettes, il serait procédé au blocage des crédits inscrits dans la provision Ukraine. La Cour des comptes ne peut donc exclure le risque d'un blocage des liquidations en cours d'année budgétaire, et ce indépendamment du caractère obligatoire des dépenses envisagées.

La Cour des comptes indique enfin que l'intention explicite du gouvernement d'affecter ces recettes particulières aux dépenses découlant de la guerre en Ukraine correspond au fonctionnement d'un fonds budgétaire dans le sens de l'article 62 de la loi du 22 mai 2023 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

La constitution d'un tel fonds, en liant organiquement recettes et dépenses, offrirait l'avantage :

- d'objectiver clairement le volume et la nature des recettes attendues et des dépenses prévues ;
- de mettre en évidence un éventuel décalage chronologique ou un écart entre ces recettes et ces dépenses ;
- de s'assurer, par le seul fait de l'existence de ce fonds plutôt que par un monitoring de l'administration, que les recettes sont effectivement utilisées aux fins prévues par le gouvernement ;
- d'inscrire le lien dans une perspective pluriannuelle puisque l'article 62 de la loi du 22 mai 2023 autorise le report des moyens disponibles des fonds budgétaires à la fin d'une année budgétaire vers l'année suivante.

Le gouvernement a indiqué que sa décision de ne pas recourir à un tel fonds organique se justifiait par le caractère en principe temporaire de cette recette exceptionnelle.

1.2 Facilité pour la reprise et la résilience

Suivi du Plan pour la reprise et la résilience

La part de la Belgique dans la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) s'élève à 4,5 milliards d'euros, dont 954 millions d'euros pour l'État fédéral. Indépendamment d'un préfinancement de 770 millions d'euros en 2021, dont 162 millions d'euros pour l'État fédéral, le versement des fonds est conditionné par la réalisation effective des jalons et des cibles repris dans le plan déposé par la Belgique. Une description plus précise des mesures est consacrée dans la partie III (politique budgétaire de l'État fédéral) du Cahier de la Cour des comptes⁷⁸.

Le Conseil des ministres du 29 septembre 2023 a approuvé la demande de paiement de la première tranche de 847 millions d'euros, dont 179 millions d'euros pour l'État fédéral. Cette demande a été introduite le 29 septembre 2023 auprès de la Commission européenne. Celle-ci examinera ensuite l'état d'avancement des jalons et pourra, en cas de retard dans leur réalisation, appliquer les mesures de retenue prévues dans sa méthodologie du 21 février 2023 en matière de suspension de paiement.

La décision du Conseil des ministres est motivée par le fait que tous les jalons nécessaires pour le versement de la première tranche sont considérés comme atteints, à l'exception de celui relatif au système de référencement pour l'audit et les contrôles (informations pour le suivi de la mise en œuvre de la FRR)⁷⁹. Le rapport de l'Inspection des Finances du 19 septembre 2023 constate que les conditions ne sont pas réunies pour que ce jalon puisse être considéré comme complet mais que le dispositif est en voie de réalisation et que des garanties supplémentaires pourront être apportées à la Commission européenne dans les prochaines semaines.

Le Plan pour la reprise et la résilience (PRR) a, quant à lui, fait l'objet d'une révision en y incluant les projets concernés par le plan REPowerEU⁸⁰. Le PRR adapté a été soumis à la Commission européenne le 20 juillet 2023. Le chapitre REPowerEU contient, pour l'ensemble des pouvoirs publics, six projets de réformes, et vingt-et-un projets d'investissement, dont quatre étaient déjà inclus au moins partiellement dans le PRR initial.

Cette révision du PRR initial vise également à ajuster son financement aux subsides disponibles et aux prêts nécessaires à la suite de la baisse de l'enveloppe prévue. Au niveau fédéral, le PRR est donc composé du PRR ajusté et du plan REPowerEU. De plus, les investissements et réformes ne sont plus uniquement financés via les subventions mais également par des prêts, comme le montre le tableau ci-dessous. Trois projets du PRR initial seront financés sous forme de prêts plutôt que de subventions. Les subventions du plan REPowerEU financeront certains projets qui étaient concernés par l'axe 5 et la transition énergétique, ainsi qu'un projet supplémentaire concernant l'infrastructure ferroviaire. Les prêts du plan REPowerEU financeront deux projets qui étaient à la base inclus dans le PRR initial.

⁷⁸ 180^e Cahier – Partie III, Politique budgétaire de l'État fédéral, Cour des comptes, 25 octobre 2023, pp. 44 à 47

⁷⁹ Jalon n°209, Monitoring and implementation of the plan - IT TOOL (R-1), Repository system for Audit and Controls: information for monitoring implementation of RRF.

⁸⁰ Ce plan vise notamment à réduire la dépendance aux combustibles fossiles et à lutter contre le réchauffement climatique, en diversifiant les approvisionnements énergétiques et en accélérant le déploiement des énergies renouvelables.

Tableau – Évolution du financement du PRR au niveau fédéral (en millions d'euros)

	PRR Initial	PRR ajusté	REPowerEU	Total
Subventions	1.249,8	954,8	59,4	1.014,2
Prêts	0,0	49,2	195,0	244,2
Total	1.249,8	1.004,0	254,4	1.258,4

Source : Exposé général

Cette révision du PRR, et plus particulièrement le transfert des projets de l'axe 5 et du Plan de redémarrage et de transition (PRT) vers le fonds organique, implique certaines corrections budgétaires. Selon les notifications du Conseil des ministres du 13 octobre 2023, les corrections apportées pour ce transfert engendrent un rendement budgétaire de 23,25 millions d'euros en raison d'une diminution des dépenses de 12,84 millions d'euros, d'une recette non-fiscale évaluée à 7,25 millions d'euros et d'une correction SEC de 3,16 millions d'euros. Le SPF Bosa a par ailleurs précisé que le calcul de base élaboré par le comité de monitoring du 13 juillet 2023 ne tenait pas compte de la révision du PRR et des fonds obtenus dans le cadre du REPowerEU, ce qui dégage une économie par rapport à la situation initiale.

La Commission doit encore évaluer si ce plan modifié satisfait toujours aux critères d'évaluation énoncés dans le règlement FRR. Si son évaluation est positive, elle présentera une proposition de décision d'exécution du Conseil reflétant les modifications apportées. Ce point est porté à l'ordre du Conseil Ecofin du 8 décembre prochain. Les États membres disposent ensuite d'un délai maximal de quatre semaines pour approuver l'évaluation de la Commission. En outre, un nouveau plan de paiement sera joint à cette décision qui consistera en un découpage des jalons et cibles en tranches de paiement jusqu'en 2026⁸¹.

Les montants engagés sur le fonds organique relatif à la FRR en 2021 et 2022 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 au cours de ces deux mêmes années. Au 15 novembre 2023, ces crédits ont été engagés et liquidés à hauteur de respectivement 211,2 millions et 86,5 millions d'euros. Depuis 2021, les recettes du fonds se sont élevées, quant à elles, à 162 millions d'euros (préfinancement).

Tableau – Engagements et liquidations sur le fonds organique relatif à la FRR (en millions d'euros)

	Engagements	Liquidations
2021	171,8	107,5
2022	227,4	121,5
2023 (au 15 novembre)	211,2	86,5

Source : Cour des comptes

Les crédits d'engagement prévus à charge du fonds pour 2024 s'élèvent à 248,6 millions d'euros et les crédits de liquidation à 368,8 millions d'euros.

⁸¹ Doc.Parl. Chambre, 27 octobre 2023, DOC. 55 3649/012, Note de politique générale, Relance et investissements stratégiques et Politique scientifique.

Le projet relatif à la dorsale (backbone) H₂ et CO₂ ne concerne plus que l'hydrogène, le CO₂ étant une compétence régionale, ce qui implique une réduction de 50 millions d'euros des crédits d'engagement dans le budget 2024, soit 250 millions d'euros au lieu de 300 millions d'euros.

Le gouvernement a prévu un financement du fonds organique via les ressources générales du Trésor, afin d'assurer la mise en œuvre des projets prévus, en attendant le versement de la première tranche des subsides européens. En effet, le projet de budget général des dépenses prévoit la possibilité pour le gouvernement d'engager et de liquider des dépenses sur ce fonds en 2024 même en l'absence de versement des fonds européens, à hauteur de 900 millions d'euros en engagement (contre 708 millions d'euros en 2023) et de 700 millions d'euros en liquidation (contre 400 millions d'euros en 2023).

Considérant que la demande de versement de la première tranche a été transmise à la Commission le 29 septembre 2023 et vu les délais réservés à l'examen de cette demande, le versement de cette première tranche de 179 millions d'euros pour l'État fédéral ne devrait pas intervenir avant plusieurs mois. Selon le budget général des dépenses, le fonds présenterait un solde débiteur de 532,4 millions d'euros en engagement et de 213,4 millions d'euros en liquidation au 31 décembre 2023. Au 31 décembre 2024, ces montants s'élèveraient respectivement à 279,1 millions d'euros et 73,3 millions d'euros.

Le Conseil des ministres du 27 octobre 2023 a approuvé le rapport semestriel sur l'état d'avancement des différents projets et jalons de l'État fédéral déposé par le secrétaire d'État pour la relance et les investissements stratégiques, chargé de la politique scientifique. Il ressort de ce rapport que sur les 69 jalons concernés par cet état d'avancement, 46 sont complets (soit 67 %), 12 sont en cours de réalisation (soit 17 %) et 11 ne sont pas atteints ou reportés (soit 16 %). Les jalons qui ne sont pas atteints concernent principalement ceux relatifs à l'énergie et à son transport, ainsi qu'à la recherche et au développement. Les reports concernent quant à eux les jalons relatifs à deux projets de digitalisation des SPF et aux infrastructures cyclables.

2 Départements d'autorité

2.1 Section 12 – SPF Justice

2.1.1 Frais de fonctionnement de l'ordre judiciaire

Le présent projet de budget 2024 prévoit un crédit d'engagement et un crédit de liquidation de respectivement 47,4 millions d'euros et 47,7 millions d'euros pour l'entretien des bâtiments judiciaires et les frais communs de l'ordre judiciaire⁸². Ces montants ont légèrement augmenté par rapport au budget ajusté 2023 (45,9 millions d'euros et 46,1 millions d'euros).

La Cour des comptes signale à cet égard le problème des arriérés de paiement pour lesquels le SPF Justice doit encore engager et liquider en cours d'exercice des créances de l'exercice précédent. L'inflation élevée et la crise énergétique ont entraîné une forte hausse de ces arriérés en 2021 et 2022. Le SPF Justice estime ces arriérés de paiement à 23,9 millions d'euros en 2023.

⁸² Allocation de base 12.56.02.12.11.01.

La Cour des comptes estime dès lors que les crédits octroyés pour 2024 pourraient être insuffisants et que les arriérés de paiement pourraient continuer à augmenter. À la mi-novembre, les crédits pour 2023 étaient presque entièrement utilisés (99,4 % en engagements et 97,1 % en liquidations).

2.1.2 Frais de justice en matière pénale

Les crédits d'engagement et de liquidation affectés au financement des frais de justice en matière pénale s'élèvent à 108,3 millions d'euros dans le présent projet de budget. Ils ont baissé de 1,1 million d'euros par rapport au premier budget ajusté 2023 (109,4 millions d'euros).

Ces crédits ne tiennent pas compte de l'augmentation des dépenses (estimée à 11,2 millions d'euros) attendue par le SPF Justice dans les prochaines années. Le département renvoie à cet égard notamment à l'instauration de la TVA (21 %) sur les prestations médicales, à l'indexation annuelle des tarifs pour les frais de justice en matière pénale, à l'augmentation du nombre d'affaires judiciaires dans le cadre de la lutte contre les drogues (*war on drugs*)⁸³, à la multiplication de tests de dépistage de drogue ou d'alcool en cas d'infraction routière et à l'incidence de l'élargissement de l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne⁸⁴.

D'après un examen des dépenses (*spending review*) réalisé en 2023 à propos d'une meilleure gestion des frais de justice, le déficit en 2023 pourrait s'élever à environ 6 millions d'euros⁸⁵.

Les crédits prévus pourraient aussi être insuffisants en 2024.

2.1.3 Fonds de sécurité routière

Une partie des recettes provenant des amendes routières qui reviennent à l'État sont affectées au Fonds de sécurité routière (FSR)⁸⁶. Le SPF Justice est un acteur important de la gestion du FSR.

Le conclave budgétaire d'octobre 2023 a décidé :

- de relever de 28,4 millions d'euros les recettes fédérales du FSR pour financer les investissements supplémentaires ;
- de prévoir une contribution des régions pour financer le traitement administratif des amendes routières régionales (9,4 millions d'euros).

Recettes fédérales du FSR

Pour atteindre leurs objectifs dans le cadre du plan de la sécurité routière (augmentation du risque de sanction), la Police fédérale, le SPF Justice et le SPF Mobilité doivent réaliser des investissements supplémentaires et recruter du personnel. Pour financer ces dépenses supplémentaires, le gouvernement relève les recettes fédérales du FSR de 28,4 millions

⁸³ Il s'agit de la collecte et de la conservation de preuves, du traitement des procès et de la suppression de plantations et laboratoires de drogues.

⁸⁴ Le ministre de la Justice se réfère à quelques-unes de ces initiatives dans sa note de politique générale 2024 (Chambre, 31 octobre 2023, DOC 55 3649/023, p. 27, 66 et 78).

⁸⁵ Examen des dépenses – Frais de justice, p. 33 et exposé général, p.75- 76.

⁸⁶ Loi du 6 décembre 2005 relative à la répartition d'une partie des recettes fédérales en matière de sécurité routière.

d'euros⁸⁷. Ces recettes supplémentaires seront compensées par l'activation de la poursuite automatique des infractions à l'obligation d'identification du conducteur d'une voiture de société⁸⁸. En outre, le gouvernement adaptera le montant du FSR à répartir annuellement dans un projet de loi encore à déposer.

Le conclave budgétaire répartit comme suit les dépenses liées aux recettes supplémentaires de 28,4 millions d'euros :

- 19,9 millions d'euros pour la Police fédérale : celle-ci est censée déployer ces moyens supplémentaires pour stabiliser et faire évoluer le réseau de caméras ANPR ainsi que pour renforcer la capacité de traitement. D'après la Police fédérale, les moyens supplémentaires permettront de recruter 60 membres du personnel ;
- 7,8 millions d'euros pour le SPF Justice : le département déploiera ces moyens supplémentaires (investissements/opérations/personnel) dans l'opérationnalisation du traitement automatique des infractions à l'article 67ter (cf. supra) ;
- 0,7 million d'euros pour le SPF Mobilité : le département doit utiliser ces moyens pour suivre et améliorer la politique en matière de lutte contre la criminalité.

Enfin, la Police fédérale, le SPF Justice et le SPF Mobilité doivent élaborer un plan d'action, qui devrait être validé par le conseil des ministres fin novembre 2023.

La Cour des comptes ne dispose pas actuellement d'informations détaillées sur le calendrier et les actions prévues. Elle fait par ailleurs observer que la mise en œuvre des actions et investissements prévus nécessite un certain délai avant d'obtenir un véritable retour sur investissement.

Le SPF Justice a néanmoins élaboré de nouvelles estimations des recettes escomptées en partant des investissements prévus. Le budget des voies et moyens ne tient pas compte de ces estimations (colonne 4 du tableau ci-dessous).

⁸⁷ Le budget des voies et moyens inscrit les recettes fédérales provenant du Fonds de la sécurité routière en tant que recette fiscale.

⁸⁸ Article 67ter du code de la route.

Tableau – Aperçu des recettes liées aux amendes routières (période 2019-2027 – en millions d'euros)

Année	Statut	Moyens fédéraux				Régions	
		Rapport CoMo 21/09 (1)	Conclave (2)	Budget (3=1+2)	Estimation ajustée (4)	Rapport CoMo 21/09 (5)	Estimation ajustée (6)
2019	Réalisation	624,8		624,8		217,5	
2020	Réalisation	328,1		328,1		196,1	
2021	Réalisation	384,1		384,1		280,1	
2022	Réalisation	597,9		597,9		276,7	
2023	Prévision	289,7		289,7		263,9	
2024	Prévision	370,6	28,4	399,0	468,5	175,4	210,4
2025	Prévision	307,7	31,6	339,2	519,9	259,9	259,9
2026	Prévision	303,6	31,6	335,7	538,7	283,4	283,3
2027	Prévision	301,1	31,6	332,7	548,9	299,9	299,9

Source : SPF Bosa, SPF Finances et SPF Justice

Contribution des régions

Le gouvernement entend voir les régions fournir une contribution financière dans les frais de traitement des amendes routières régionales. Le produit de ces contributions, qui est estimé par le gouvernement à 9,4 millions d'euros en 2024, est actuellement incertain faute de cadre juridique adéquat (voir Partie II – Chapitre 1, point 2).

Pour cette raison, le gouvernement n'a pas inscrit les crédits liés à cette recette dans le programme d'activité 12.56.06, mais les a temporairement repris dans la provision interdépartementale.

2.2 Section 13 – SPF Intérieur

Programme 13.40.4 – Financement des autres institutions

Le projet de budget général des dépenses 2024 prévoit pour Fedasil une dotation de 786,2 millions d'euros⁸⁹. Le total des moyens budgétés pour cette agence s'élève à 812,6 millions d'euros et dépasse donc largement la seule dotation. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des moyens reçus par Fedasil.

⁸⁹ Allocation de base 13.40.42.41.40.44. Fedasil est un organisme administratif public à gestion ministérielle (OAP GM).

Tableau – Moyens octroyés à Fedasil pour l'année budgétaire 2024 (en millions d'euros)

Description	Moyens octroyés
Dotation Intérieur	786,2
Fonds européen pour l'asile et la migration (Amif)	23,9
Présidence belge de l'Union européenne	0,2
Facilité européenne pour la reprise et la résilience (FRR)	0,8
Recettes propres	1,5
Total	812,6

Sources : SPF Intérieur et Cour des comptes

Par ailleurs, le gouvernement prévoit un montant de 137,4 millions d'euros dans la provision générale pour Fedasil. Ce crédit est réservé au financement de dépenses dont le caractère ou le montant n'est pas suffisamment certain.

Le budget de Fedasil ne tient pas compte de cette provision pour dépenses « incertaines ». Les crédits prévus reposent sur un scénario minimum correspondant à 85% des demandes d'asile introduites en 2022. La Cour des comptes relève que deux autres scénarios (100% et 115%) n'ont pas fait l'objet d'une estimation budgétaire à l'aide du simulateur de Fedasil.

En outre, ni l'exposé général ni la justification des budgets (de dépenses) du SPF Intérieur et de Fedasil n'explicitent ou ne chiffrent cette provision. La Cour des comptes n'est dès lors pas en mesure de vérifier quelles sont les dépenses visées et si le crédit octroyé sera suffisant pour les financer.

Le conseil des ministres du 18 octobre 2022 a décidé de soumettre l'Asile et la Migration à un examen des dépenses (*spending review*), dont l'exposé général comporte une synthèse (p. 72-74). Le rapport détaillé de cet examen est disponible sur le site web du SPF Bosa⁹⁰.

Reconstruction du système informatique

Dans le cadre du projet Innards, qui visait la reconstruction du système informatique au SPF Intérieur après les cyberattaques des années précédentes, le gouvernement avait prévu dans le budget initial 2022 un montant unique de 6,5 millions d'euros de crédits d'investissement supplémentaires. Ceux-ci concernaient essentiellement des frais de consultance, un nouveau logiciel de sécurité et du matériel destiné aux serveurs, des formations et de nouveaux contrats de maintenance.

Par ailleurs, le gouvernement prévoyait en 2022 la création de la Direction générale de l'innovation et des solutions digitales (DG ISD)⁹¹. Le SPF Intérieur espérait, grâce à cette réorganisation, rationaliser ses services informatiques en une nouvelle organisation centrale afin d'accroître la sécurité et la qualité de leurs prestations⁹².

⁹⁰ www.bosa.belgium.be.

⁹¹ Conclave budgétaire du 18 octobre 2022.

⁹² L'arrêté royal du 26 avril 2022 modifiant l'arrêté royal du 14 janvier 2002 portant création du Service public fédéral Intérieur détaille les missions de ce service.

L'administration avait estimé le coût total de la reconstruction du système informatique à 35 millions d'euros (en particulier pour les dépenses de fonctionnement informatiques), répartis sur la période 2021-2026 (voir le tableau ci-dessous). Le crédit pour 2022 a été entièrement utilisé, mais aucun crédit n'a été prévu pour les années suivantes.

Tableau – Aperçu du coût estimé du projet Innards (en millions d'euros)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Estimation	6,2	7,4	7,6	5,6	4,5	3,7	35
Réalisation	6,2	6,5					

Sources : SPF Intérieur et Cour des comptes

En 2023, le gouvernement n'a pas octroyé de crédits supplémentaires, de sorte que les opérations de reconstruction ont accusé un retard considérable et nécessité de mettre fin à certaines parties du projet.

Au cours du conclave budgétaire d'octobre 2023, le gouvernement a octroyé à la DG ISD des crédits de personnel, des crédits de consultance et des crédits de fonctionnement et d'investissement supplémentaires à hauteur de 1 million d'euros afin de poursuivre la mise en place d'un environnement ICT sûr et performant au sein du SPF Intérieur dans le cadre du projet Innards. Ce crédit supplémentaire est insuffisant pour poursuivre ce projet.

2.3 Section 16 – Défense

Effort de défense - Crédits de liquidation

La vision stratégique pour la Défense pour la période 2023-2030 prévoit une augmentation linéaire des efforts en matière de défense tendant vers 1,54% du PIB en 2030. En 2024, l'effort de défense total s'élève à 7,0 milliards d'euros, soit 1,17% du PIB. En 2023, ce pourcentage était de 1,21%. Cette diminution s'explique par une hausse plus rapide du PIB.

Plus précisément, le projet de budget ajusté prévoit 5,1 milliards d'euros de crédits de liquidation à la section 16 - Défense nationale. De plus, les pensions des anciens militaires (1,8 milliard d'euros) et certaines dépenses qui, bien que payées par d'autres départements, ont un lien avec les missions de la Défense (157,3 millions d'euros), sont prises en compte en tant qu'effort de défense. Les dépenses relatives à l'Ukraine n'en font actuellement pas partie.

Les effets budgétaires du plan STAR (Sécurité/Service Technologie Ambition Résilience) qui prévoit une nouvelle enveloppe d'investissements en équipement majeur d'une valeur de 10,4 milliards d'euros (2023-2030) ne seront significatifs qu'à partir de l'année 2025. Les dépenses attendues découlant de ce plan ne s'élèvent qu'à 395 millions d'euros en 2024.

Par ailleurs, le gouvernement envisage de recevoir huit avions de combat F-35 au cours de l'année 2024. La livraison de ces avions entrainera une correction SEC négative de plus de 563 millions d'euros en 2024.

Crédits d'engagement

Les crédits d'engagement de la Défense se montent à 5,3 milliards d'euros en diminution de 860 millions d'euros par rapport à l'année précédente, principalement en raison d'investissements exceptionnels réalisés en 2023 (programme Airbus MultiRole Tanker Transport et les frégates ASW).

Les crédits d'engagement alloués aux travaux de recherche scientifique et technologique de la Défense (programme 16.50.7) augmentent de plus de 110 millions d'euros par rapport à 2023, pour atteindre 145,8 millions d'euros en 2024. Cette évolution s'inscrit dans le cadre de la Coopération Structurée Permanente (Pesco⁹³) selon laquelle la Belgique s'est engagée à consacrer à la recherche 2% du budget de la Défense d'ici 2030. Cela se traduira, à terme, par un plus grand nombre d'études et de chercheurs et de meilleures contributions à des partenariats externes indispensables avec des institutions de recherche, l'industrie ainsi que des participations à des projets internationaux. Un crédit d'engagement de 100 millions d'euros a été inscrit au projet de budget des dépenses 2024 pour assurer le co-financement de la programmation spatiale au sein de l'ESA et principalement les développements spatiaux qui peuvent avoir une utilisation dans le domaine de la sécurité.

2.4 Section 17 – Police fédérale

2.4.1 Crédits de personnel

Renforcement de la capacité de personnel de la Police fédérale

L'accord de gouvernement fait du renforcement des services de sécurité un de ses objectifs prioritaires. À cet effet, le conseil des ministres du 17 juin 2022 a notamment décidé de prévoir, dans tous les services de la Police fédérale, le remplacement de tous les départs et l'augmentation de la capacité en personnel des directions générales à concurrence de 390 membres du personnel d'ici fin 2024⁹⁴. Ainsi, l'effectif du personnel des directions générales passerait à 13.109 d'ici fin 2024. Le gouvernement a estimé le coût de cette mesure pour 2024 à 56 millions d'euros.

Outre cette mesure, le conseil des ministres a décidé lors du contrôle budgétaire 2023 de renforcer le corps portuaire passant de 186 à 312 membres du personnel et a octroyé 11,1 millions d'euros de crédits de personnel pour 2024. L'effectif du personnel visé est ainsi passé à 13.287 unités.

Comme le montre le tableau suivant, la Police fédérale n'a pas été en mesure de suffisamment remplir les objectifs visés pour 2022 et 2023. Pour atteindre l'objectif d'effectifs visé pour fin 2024, la Police fédérale devra encore recruter 444 membres du personnel en 2024. L'augmentation des effectifs plus faible que prévue à la Police fédérale est surtout due aux départs par mobilité et au choix des nouveaux candidats de rejoindre les corps de police locaux.

⁹³ Pesco (*Permanent Structured Cooperation*) est une disposition du traité de Lisbonne qui introduit la possibilité pour un noyau d'États de l'Union européenne de développer leur collaboration dans le domaine de la défense via une coopération militaire structurée et étroite pour la réalisation de projets communs, de capacités et d'opérationnalisation des moyens militaires dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune de l'UE. C'est également l'engagement à respecter 20 critères contraignants comme consacrer 2% des dépenses de la Défense en crédits de recherche scientifique et technologique. Ces dépenses, calculées sur les crédits de liquidation, ne se montent qu'à 0,42% du budget pour l'année 2024.

⁹⁴ Dont 45 collaborateurs pour le Commissariat général (CG), 195 pour la direction de la Police judiciaire (DGJ) et 150 pour la direction de la Police administrative (DGA).

Tableau – Évolution des objectifs de personnel 2022-2024

Date	Effectifs 12/2021	2022	2023	2024	Objectif effectifs 12/2024
		Objectif	Objectif	Objectif	
16/06/2022	12.719	214	51	125	13.109
		Réalisation	Adaptation	Objectif	
01/03/2023	12.719	20	245	125	13.109
		Réalisation	Réalisation	Adaptation	
19/06/2023	12.719	20	104	444	13.287

Source: Police fédérale

Dans le présent projet de budget aussi, le gouvernement a décidé de renforcer la capacité de personnel de la Police fédérale et d'octroyer les crédits nécessaires à cet effet :

- renforcement de la police des chemins de fer à concurrence de 28 membres du personnel pour la sécurité des gares (DGA + 1,9 million d'euros)⁹⁵ ;
- renforcement de la police judiciaire à concurrence de 50 membres du personnel (+4 millions d'euros) et de la police des chemins de fer de 25 membres du personnel (+1,8 million d'euros) après les attaques terroristes⁹⁶.

L'objectif de 13.287 membres du personnel ne tient pas encore compte de ce renforcement supplémentaire de 103 unités. Au vu de l'augmentation plus faible qu'escomptée (voir également le tableau ci-dessus), la Cour des comptes doute de la réalisation de l'objectif total (13.390).

Napap (allocations de base 17.44.12.11.00.03 et 17.90.12.43.51.02)

Le gouvernement a décidé, lors de la confection du budget 2023, de laisser s'éteindre le régime de fin de carrière sur une période de dix ans et a estimé le coût budgétaire du Napap pour la Police fédérale et la Police locale respectivement à 17,2 millions d'euros et 36,1 millions d'euros pour 2024⁹⁷.

Pour la Police fédérale, le crédit affecté au régime Napap (allocation de base 17.44.12.11.00.03) pour 2024 reste inchangé à 15,6 millions d'euros, ce qui avait déjà été octroyé lors du conclave budgétaire du 20 octobre 2021. La Cour des comptes relève que, début novembre 2023, la Police fédérale a déjà dépassé le crédit pour 2023 et qu'elle devra financer les dépenses restantes sur ses crédits propres.

Pour la Police locale, le gouvernement a décidé lors du conclave budgétaire du 18 octobre 2022 d'octroyer pour 2023 une subvention unique de 31,5 millions d'euros destinée au Napap. Celle-ci a été majorée de 8 millions d'euros lors du conclave budgétaire du 31 mars 2023. Pour 2024, le gouvernement n'a pas prévu de moyens (supplémentaires). La concertation

⁹⁵ Hors crédits de fonctionnement (1,4 million d'euros).

⁹⁶ Hors crédits de fonctionnement et d'investissement (1,4 million d'euros).

⁹⁷ La Police fédérale ne disposait pas de chiffres actualisés pour le présent projet de budget. À partir des notes de calcul reçues lors de la confection du budget initial 2023, le coût indexé pour 2024 est de 18,3 millions d'euros pour la Police fédérale et de 38,3 millions d'euros pour la Police locale.

bilatérale lors de la confection du budget initial 2024 a décidé d'inclure le crédit susmentionné de 31,5 millions d'euros dans la base. En outre, lors du conclave budgétaire du 13 octobre 2023, le gouvernement a octroyé une subvention unique de 6,8 millions d'euros pour 2024.

2.4.2 Crédits de fonctionnement et d'investissement

Crédits structurels

Le conseil des ministres du 13 octobre 2023 a décidé d'augmenter les crédits de fonctionnement et d'investissement pour la sécurité routière (programme 17.80.3) à concurrence de 16,4 millions d'euros⁹⁸ (voir aussi le point 2.1 section 12 – SPF Justice).

Le conseil des ministres du 13 octobre 2023 a également décidé d'augmenter les crédits de fonctionnement et d'investissement structurels de 5 millions d'euros en 2024 et de 2 millions d'euros à compter de 2025. L'objectif est de garantir le bon fonctionnement, de réaliser des investissements ciblés et de réduire les dépenses de fonctionnement récurrentes. Les commentaires du conclave indiquent que le matériel obsolète entraîne de nombreux coûts opérationnels et que des crédits de fonctionnement et d'investissement suffisants sont nécessaires pour soutenir le fonctionnement opérationnel.

Lors de la confection du budget 2023⁹⁹, la Cour des comptes a noté que le plan pluriannuel d'investissement et de fonctionnement (PPIF) présentait un décalage entre les besoins et les crédits, indiquant un possible sous-financement. Le PPIF n'a pas encore été actualisé et ne tient donc pas compte des moyens supplémentaires. Les augmentations précitées pourraient être insuffisantes pour remédier au sous-financement structurel que la Police fédérale a estimé à 60 millions d'euros pour 2024.

I-Police

En outre, la Cour des comptes attire l'attention sur le risque de financement du projet I-Police (programme 17.80.4).

Le conseil des ministres du 19 novembre 2021 a approuvé le plan de financement 2021-2027 et en a estimé le coût à 300 millions d'euros, un déficit de financement de 21,5 millions d'euros existant déjà pour les crédits de liquidation.

Le projet serait aussi partiellement financé par une sous-utilisation au niveau des crédits de personnel : 79,5 millions d'euros pour les crédits d'engagement et 11,4 millions d'euros pour les crédits de liquidation. La Police fédérale pourra toutefois difficilement réaliser cette sous-utilisation prévue :

- Lors du contrôle budgétaire 2023¹⁰⁰, la Cour des comptes a déjà signalé qu'en 2022, la sous-utilisation visée de 15 millions d'euros n'avait pas été réalisée.
- Pour 2023, la sous-utilisation pourrait être réalisable notamment en raison de l'augmentation plus faible de l'effectif du personnel (voir le point 2.4.1). En 2024 aussi, l'éventuelle sous-utilisation dépendra de l'évolution de l'effectif.

⁹⁸ Hors crédits de personnel (3,5 millions d'euros).

⁹⁹ Chambre, 28 novembre 2022, DOC 55 2931/002, p. 97.

¹⁰⁰ Chambre, 25 mai 2023, DOC 55 3272/002, p. 80.

- À compter de 2025, la Police fédérale renvoie de nouveau à un manque de crédits de personnel.

En outre, les éventuelles révisions de prix n'ont pas encore été prises en compte. Le conseil des ministres n'a pas encore pris de décision concernant une éventuelle modification du plan de financement et des moyens supplémentaires pour 2024.

2.5 Section 18 – SPF Finances

Les crédits d'engagement du SPF Finances se montent à 9,0 milliards d'euros en 2024, en augmentation de 6,6 milliards d'euros. Les crédits de liquidation se montent, pour leur part, à 9,1 milliards d'euros (+6,7 milliards d'euros). La raison principale de cette augmentation est la reconstitution du fonds de garantie pour les services financiers prévue pour janvier 2024¹⁰¹.

Fonds de garantie pour les services financiers

Ce Fonds garantit, entre autres, les dépôts bancaires et les contrats d'assurance de la branche 21, jusqu'à 100.000 euros par personne et par institution. Il est alimenté par les contributions des institutions financières. Jusqu'à présent, ces contributions constituaient une recette au budget des voies et moyens et étaient transférées au Trésor, sans constitution de réserve distinct. Cette pratique n'était pas conforme à la directive européenne 2014/49, qui exige que les sommes versées au Fonds de garantie soient ségréguées. Un service distinct sera créé au sein de l'Administration générale de la Trésorerie et sera chargé de la gestion de ce Fonds.

La reconstitution de ce fonds, pour un montant estimé de 6,7 milliards d'euros (l'ensemble des contributions versées depuis sa création diminuées des interventions de l'État) sera neutre du point de vue du SEC et n'aura pas non plus d'impact sur le niveau de la dette publique (opération interne).

La Cour des comptes constate cependant que le montant de la contribution versée par les institutions financières en 2023 (459,3 millions d'euros) n'est pas inclus dans le montant de 6,7 milliards d'euros inscrit au budget. Le gouvernement a informé la Cour de son intention de déposer un ajustement en 2024 pour augmenter ce crédit.

Transfert des crédits relatifs au Shape-Village

À partir de l'année budgétaire 2024, les crédits relatifs à la mise à disposition des immeubles nécessaires au logement des membres attachés au Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (Shape) sont transférés au budget de la section 18 – SPF Finances. Ces crédits se montent à 5,3 millions d'euros en engagement et à 42,1 millions d'euros en liquidation. Ils avaient fait l'objet, en 2018, d'un transfert vers la Chancellerie (section 02) dans l'optique d'une « politique de siège » centralisée et d'une gestion efficace des crédits.

En raison du retard pris dans l'exécution des travaux, le programme Shape nécessite une « augmentation ponctuelle » des crédits d'engagement de 35 millions d'euros en 2024. La Cour des comptes avait déjà attiré l'attention sur ce point lors des commentaires sur le budget ajusté 2023. Elle indique à cet égard que les crédits inscrits au budget 2023 sont insuffisants à hauteur de 18,2 millions d'euros (section 02 - Chancellerie) et que le gouvernement a fait une demande urgente de crédits supplémentaires lors du deuxième ajustement.

¹⁰¹ DOC 55 3535/001, Chambre, projet de loi relatif au fonds de garantie pour les services financiers, 25 septembre 2023.

Réaffectation des crédits de personnel

Afin de minimiser des problèmes de disponibilité de crédit mentionnés ci-dessus, une disposition légale permet au SPF Finances de réaffecter, en 2024, des crédits de personnel vers les crédits du Shape ainsi que vers des crédits IT du SPF Finances, pour un montant estimé à 38 millions d'euros.

Le recours à cette redistribution se justifie par la sous-utilisation récurrente des crédits de personnel de ce SPF (42 à 82 millions d'euros entre 2019 et 2022). La Cour des comptes considère que ces crédits auraient pu être directement inscrits aux programmes adéquats, ce qui aurait également permis de mieux estimer les moyens effectivement affectés aux dépenses de personnel.

3 Départements économiques

3.1 Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie

Subvention pour le gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène

Le budget du SPF Économie comporte un crédit pour une subvention de 250 millions d'euros destinée au gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène¹⁰². La justification de ce crédit est succincte.

Le gouvernement fédéral a lancé sa stratégie hydrogène en 2021. Cette stratégie vise notamment à utiliser l'hydrogène là où c'est pertinent dans le cadre de la transition énergétique, à faire de la Belgique une pionnière technologique et à la positionner comme plaque tournante pour le commerce de l'hydrogène. La loi du 11 juillet 2023 relative au transport d'hydrogène par canalisations (la « loi hydrogène ») règle notamment les tâches du gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène.

Dans le courant de l'année 2024, le gouvernement fédéral désignera le gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène. Après sa désignation, ce gestionnaire sera le seul à pouvoir développer de nouvelles canalisations de transport d'hydrogène. Le conseil des ministres du 14 juillet 2023 a marqué son accord sur l'octroi d'une subvention de 250 millions d'euros au gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène pour la construction, d'ici 2028, d'une connexion avec l'Allemagne et le développement du réseau de transport d'hydrogène dans et entre les clusters industriels belges en Flandre (Anvers et Gand) et en Wallonie (Mons, Charleroi et Liège). Il s'agit donc de la mise en place d'une dorsale (backbone) hydrogène. Les liquidations prévues passent de 3,3 millions d'euros en 2024 et 2025 à 19,7 millions d'euros en 2026 puis à 72,4 et 151,3 millions d'euros respectivement en 2027 et 2028.

La Flandre a récemment saisi la Cour constitutionnelle à l'encontre de la loi hydrogène fédérale. Elle affirme que l'hydrogène est une compétence régionale. Le gouvernement flamand a déjà adopté son propre décret hydrogène.

En outre, le Plan national pour la reprise et la résilience (PRR) comporte également un projet d'investissement de 95 millions d'euros pour la réalisation d'un réseau de transport

¹⁰² En 2022 et 2023, un crédit d'engagement de 300 millions d'euros a été inscrit à chaque fois pour le SPF Économie. Le SPF n'a toutefois pas utilisé le crédit de 2022 et n'utilisera pas non plus celui de 2023. Le budget à l'examen portait également sur le développement du réseau de CO₂, mais après analyse approfondie, il s'avère que cette matière relève de la compétence des régions.

d'hydrogène (et de CO₂). Le rapport semestriel d'octobre 2023¹⁰³ relatif à la mise en œuvre du Plan pour la reprise et la résilience indique que ce projet n'a pas encore été réalisé.

3.2 Section 46 – SPP Politique scientifique

Subvention du programme de recherche Small Modular Reactors

Le SPP Politique scientifique interviendra dans les coûts d'un programme de recherche du Centre d'étude de l'énergie nucléaire (SCK CEN) portant sur la faisabilité du développement de petits réacteurs nucléaires modulaires, ou *Small Modular Reactors* (SMR). Le SPP Politique scientifique inscrit à cet effet en 2024 un crédit d'engagement de 50 millions d'euros, les liquidations étant prévues pour la période 2025-2028. Pour ce programme de recherche, le SPF Économie a déjà engagé un crédit de 50 millions d'euros en 2022, portant l'intervention totale à 100 millions d'euros¹⁰⁴.

La Cour des comptes relève que la justification de ce crédit, tant au SPF Économie qu'au SPP Politique scientifique, est limitée. La répartition du financement du projet sur deux budgets de dépenses complique en outre le suivi.

L'objectif final du programme de recherche est le développement d'un SMR commercial. Un petit réacteur de démonstration serait réalisé d'ici 2035 et un premier SMR commercial d'ici 2040 (en Roumanie). Le réacteur de démonstration devra démontrer que la construction d'un SMR commercial est possible et opportune. Le coût de la construction d'un SMR dépend de la capacité de production d'électricité visée et s'élève actuellement à plusieurs milliards d'euros.

Le financement actuel du programme de recherche doit couvrir la première phase quinquennale du programme SMR (jusqu'en 2028). La subvention du SPF Économie est répartie équitablement sur quatre ans, de 2023 à 2026. La subvention du SPP Politique scientifique s'inscrit dans son prolongement (2025 à 2028). Les subventions couvrent l'intervention prévue du gouvernement fédéral dans le programme de travail du SCK CEN, qui exécutera le programme de recherche en collaboration avec des partenaires internationaux. La contribution des autres partenaires pour la première phase quinquennale devrait s'élever à 75 millions d'euros.

¹⁰³ Comme approuvé par le conseil des ministres du 27 octobre 2023.

¹⁰⁴ En 2022, un crédit d'engagement de 50 millions d'euros a également été inscrit pour le SPP Politique scientifique. Le SPP n'a toutefois pas utilisé ce crédit. Le crédit d'engagement du SPF Économie a quant à lui été engagé intégralement. Entre-temps, le crédit de liquidation 2023 a lui aussi été intégralement liquidé.

Tableau – Calendrier de liquidation de la subvention du programme de recherche *Small Modular Reactors* (en millions d'euros)

Allocation de base	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2023-2028
32.42.50.41.40.18	12,5 ¹⁰⁵	12,5	12,5	12,5			50
46.60.16.31.32.01			8,5	8,5	20	13	50
Total	12,5	12,5	21	21	20	13	100

Source : Cour des comptes

CHAPITRE II

Dépenses de la sécurité sociale

1 Dépenses de gestion des IPSS

Dans le rapport du comité de monitoring de septembre 2023, l'estimation des dépenses de gestion des IPSS était supérieure à la norme autorisée pour 2024. Le gouvernement n'a pas autorisé ces dépassements et a donc réduit les dépenses de gestion autorisées de 68,6 millions d'euros.

Dans le cadre de la préparation du budget, le gouvernement a néanmoins alloué 36,5 millions d'euros de crédits supplémentaires pour des objets spécifiques (par exemple, la mise en œuvre de la réforme des pensions).

Tableau – Crédits supplémentaires pour dépenses de gestion (en millions d'euros)

	Fedris	Inami	Onem	Inasti	ONSS	SFP	Total
Personnel	0,2	0,1	0,4	4,0	0,8	0,0	5,6
IT	0,0	0,0	0,1	0,0	0,9	0,0	1,0
Autres dépenses de gestion	0,3	2,5	3,0	3,3	6,4	14,4	29,9
Total	0,5	2,6	3,5	7,3	8,2	14,4	36,5

Source : Cour des comptes, sur la base des informations du SPF Sécurité sociale et de l'exposé général

Le gouvernement a également augmenté la sous-utilisation à réaliser par les IPSS en 2024 (+20 millions d'euros par rapport au montant prévu pour 2024 lors du contrôle budgétaire 2023, voir également partie I, chapitre 2, point 1.3 du présent rapport).

¹⁰⁵ Le budget général des dépenses 2023 a octroyé le crédit de liquidation via l'allocation de base 32.42.50.31.32.01, mais son utilisation s'est faite via l'allocation de base 32.42.50.41.40.18 (tout comme l'engagement de 50 millions d'euros en 2022). Il s'agit en effet d'un transfert de revenus au sein du groupe institutionnel (code SEC 41). Le SPP Politique scientifique doit aussi encore adapter l'allocation de base en conséquence.

2 Emploi et chômage

2.1 Évolution des dépenses

Les prévisions de prestations de l'Onem issues de la Gestion globale s'élèvent à 6.208,6 millions d'euros (+11,6 millions d'euros, +0,2% par rapport aux dépenses estimées de 2023).

Tableau - Aperçu des facteurs expliquant la différence entre les dépenses estimées pour 2023 et le budget initial 2024 (en millions d'euros)

Facteurs de variation budgétaire	Montant
Dépenses estimées 2023	+ 6.197,0
Effet volume	-242,1
Mesure conclave 2024 :	-23,3
<i>Correction technique suppression indemnisation congés aidants¹⁰⁶</i>	-20,0
<i>Service citoyen</i>	-2,5
<i>Cumul des allocations et des revenus du travail</i>	-0,8
Indice pivot	+254,2
Autres mesures	-82,1
Autres facteurs	+104,9
Budget initial 2024	+6.208,6

Source : Cour des comptes

L'évolution des dépenses s'explique par une diminution attendue du nombre de bénéficiaires en 2024 (effet volume de 242,1 millions d'euros). Cette diminution de 38.829 unités concerne principalement les bénéficiaires du chômage temporaire (-24.194 unités) et, dans une moindre mesure, les chômeurs complets indemnisés (-6.791 unités) et les chômeurs bénéficiant du chômage avec complément d'entreprise (-3.600 unités). Ces baisses attendues se fondent sur les prévisions du BFP¹⁰⁷ de septembre 2023 qui anticipe une reprise de l'activité économique et une légère diminution du taux de chômage en 2024.

En outre, les mesures prises par le gouvernement devraient entraîner une réduction des dépenses de 23,3 millions d'euros. Cette diminution est due principalement à la décision de ne pas indemniser les congés d'aidants pour l'exercice 2024 (20,0 millions d'euros).

Enfin, l'effet volume ainsi que les mesures du gouvernement sont en grande partie compensés par les projections de dépassement de l'indice pivot (+254,2 millions d'euros). Les estimations du budget initial 2024 ont été effectuées en tenant compte de deux dépassements de l'indice pivot en février et en juin 2024. Toutefois, selon les dernières projections du BFP, ce dépassement n'aurait lieu qu'en mars et en septembre 2024. L'Onem n'a pas procédé à l'estimation de l'impact de ces différences de prévisions¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Cette correction technique n'est pas considérée comme une diminution des prestations dans le budget de l'Onem mais comme une diminution des dépenses diverses au titre de « congés pour motif impérieux ».

¹⁰⁷ Selon le BFP, le taux de chômage passerait de 8,5% en 2023 à 8,3% en 2024.

¹⁰⁸ Les prévisions seront mises à jour en mars 2024 lors de l'exercice de contrôle budgétaire.

2.2 Suivi des mesures prises à l'ajusté 2023

Non relèvement des minima de chômage pour 2024 (+45,0 millions d'euros)

En 2020, le conseil des ministres avait décidé d'une revalorisation annuelle de 1,125% au cours de la période 2021 à 2024 des minima pour les bénéficiaires d'allocations de chômage complet. Le coût de cette revalorisation avait été estimé par l'Onem à 134,0 millions d'euros sur la période.

Le conseil des ministres a décidé le 31 mars 2023 de ne pas procéder à la revalorisation des minima de chômage prévue pour l'exercice 2024. Cette mesure a été mise en œuvre au niveau administratif et réglementaire¹⁰⁹ et son rendement est estimé à 45,0 millions d'euros¹¹⁰.

L'Onem indique que cette correction a été prise en compte dans la dernière préfiguration de son budget 2024 à hauteur de 30,8 millions d'euros, soit le coût de la revalorisation initialement prévu pour l'exercice 2024.

La Cour des comptes estime dès lors que le rendement de l'annulation du relèvement des minima de chômage pour l'exercice 2024 s'élève à 30,8 millions d'euros.

Calcul des allocations de chômage temporaire à 60%^m du salaire (+33,8 millions d'euros)

Le conseil des ministres a décidé le 31 mars 2023 de modifier le calcul des allocations de chômage temporaire (sauf pour les cas de force majeure) à partir du 1^{er} janvier 2024. Actuellement, les indemnités correspondent à 65% de la rémunération (éventuellement plafonnée). Il est prévu de ramener ce taux à 60% à partir du 1^{er} janvier 2024. La diminution des dépenses est estimée à 33,8 millions d'euros.

Dans ce cadre, afin d'éviter une perte de revenu pour le travailleur, un supplément à l'allocation, à charge de l'employeur, a été introduit dans la législation, pour les bas et moyens salaires, par la loi portant des dispositions diverses en matière d'emploi (adoptée par la Chambre le 26 octobre 2023).

La cellule stratégique du ministre de l'Emploi, du Travail et de la Concertation sociale a informé la Cour des comptes que la date de mise en œuvre de cette mesure est toujours prévue pour le 1^{er} janvier 2024, l'arrêté royal instaurant la réduction du taux d'indemnisation étant actuellement soumis pour avis à la section législation du Conseil d'État.

Mesures diverses dans le domaine du chômage (+21,0 millions d'euros)

Le conseil des ministres du 31 mars 2023 a pris diverses mesures devant aboutir à diminuer le nombre de chômeurs de 1.500 unités. L'économie annuelle, liée à la réduction subséquente des dépenses de chômage, est estimée à 21,0 millions d'euros¹¹².

Les mesures envisagées au niveau administratif et réglementaire ont été mises en œuvre. Elles concernent le renforcement des conditions de suivi et d'évaluation des démarches de

¹⁰⁹ Arrêté royal du 11 octobre 2023 modifiant l'arrêté royal du 16 septembre 1991 établissant le remboursement des frais administratifs des organismes payeurs chargés du paiement des allocations de chômage, l'arrêté royal du 25 novembre 1991 relatif à la réglementation du chômage et l'arrêté royal du 22 décembre 2020 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 relatif à la réglementation du chômage portant relèvement des minima dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

¹¹⁰ Le montant de 45 millions a été estimé sur la base du montant initialement prévu en 2020 de 30,8 millions d'euros actualisé en fonction de l'évolution des paramètres macroéconomiques au cours de la période 2021-2024.

¹¹¹ Au lieu de 65% précédemment.

¹¹² Cet impact est basé sur un volume de 1.500 allocataires en chômage complet et d'une indemnité quotidienne de 44,73 euros, pour 313 jours de chômage en moyenne annuelle.

recherche d'emploi des chômeurs et la modification des conditions en fonction desquelles un chômeur peut refuser une proposition d'emploi¹¹³.

2.3 Nouvelles mesures prises à l'initial 2024

Les principales mesures décidées par le conseil des ministres du 13 octobre 2023 sont les suivantes :

- une correction technique relative à l'indemnisation supplétive du congé d'aidant qui ne prendra pas cours en 2024 (+20,0 millions d'euros) ;
- l'introduction d'un nouveau régime de cumul des revenus du travail pour les demandeurs d'emploi de longue durée, les bénéficiaires du revenu d'intégration et les bénéficiaires de l'allocation de remplacement de revenus. Ce mécanisme favoriserait la réintégration sur le marché de l'emploi (+0,8 million d'euros) ;
- la mise en place du service citoyen qui permettrait, à terme, d'intégrer plus rapidement les jeunes sur le marché de l'emploi (+2,5 millions d'euros).

Mesure de correction technique des moyens supplémentaires dans le cadre de l'indemnisation des congés aidants

La loi du 7 octobre 2022 transposant partiellement la directive européenne relative aux conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne¹¹⁴, a ouvert le droit à cinq jours de congé par an et par travailleur pour motif de soins. Ce congé devait faire l'objet d'une indemnisation supplétive¹¹⁵ de la part de l'Onem, dont le coût avait été estimé à 20,0 millions d'euros lors de la préfiguration du budget de l'organisme.

L'introduction par arrêté royal de l'indemnisation de ces congés n'étant pas prévue pour 2024, une correction technique de +20,0 millions d'euros a été opérée sur le projet de budget 2024 de l'Onem.

3 Indemnités pour incapacité de travail

Le gouvernement renforce systématiquement depuis 2021 la politique de réintégration des travailleurs salariés et indépendants en incapacité de travail. Il l'étend, d'une part, via un plan « Retour au travail » pour les salariés avec et sans contrat de travail et, d'autre part, via le plan de réintégration 2.0 (RIT 2.0) pour les salariés avec contrat de travail et un trajet de réintégration adapté pour les indépendants.

Le gouvernement n'a pas modifié les conditions du plan de réintégration 2.0. Il a en revanche affiné le plan « Retour au travail » et pris des mesures additionnelles. Celles-ci devraient générer une économie de 30 millions d'euros (27,8 millions d'euros dans le régime des

¹¹³ La législation prévoit que les chômeurs ayant atteint l'âge de 50 ans peuvent refuser un emploi tout en maintenant leurs droits aux allocations de chômage pour autant que l'emploi refusé rencontre les critères énumérés par la loi. À partir de 2024, cette faculté serait limitée aux chômeurs ayant atteint l'âge de 55 ans.

¹¹⁴ Transposition en droit belge de la directive (UE) 2019/1158 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, dite « worklife balance ».

¹¹⁵ Certains employeurs indemnisent déjà ces congés, par exemple, en application d'une convention collective de travail.

travailleurs salariés et 2,2 millions d'euros dans le régime des travailleurs indépendants). Un projet de loi¹¹⁶ et deux arrêtés royaux sont en préparation¹¹⁷.

Une approche plus proactive prévoyant de contacter plus rapidement et plus souvent les personnes en incapacité de travail sera ainsi mise en place à compter de 2024. Ces personnes auront un entretien en présentiel avec le médecin conseil ou un collaborateur de l'équipe pluridisciplinaire de leur mutualité au plus tard au cours des quatrième, septième et onzième mois de l'incapacité primaire. Le projet de loi prévoit également des entretiens en présentiel ou des examens médicaux à des moments déterminés pendant la période d'incapacité.

La prime de reprise partielle du travail¹¹⁸ est majorée de 725 euros pour atteindre 1.725 euros. Ces dépenses supplémentaires (+13,4 millions d'euros) seront compensées par la suppression de la prime de cinq euros par heure de formation et de la prime de réussite de 500 euros octroyée à la réussite de la formation (estimées à 7,0 millions d'euros) et par la taxation à 25 % de ces primes (estimée à 6,4 millions d'euros). Le gouvernement s'attend à ce que les personnes en incapacité sortent ainsi plus rapidement du système et/ou fassent un pas vers une reprise partielle du travail.

La cellule stratégique du ministre des Affaires sociales n'a pas encore établi de calcul détaillé de l'estimation de l'économie de 30 millions d'euros, mais soutient que cette économie paraît réalisable. À défaut d'un calcul concret, la Cour des comptes n'est pas en mesure d'établir si l'économie en question est réaliste. Elle fait toutefois remarquer que le budget 2024 ne tient compte ni des cotisations de sécurité sociale supplémentaires (18,2 millions d'euros, dont 17,5 millions d'euros pour l'ONSS et 0,7 million d'euros pour l'Inasti) ni des recettes fiscales supplémentaires (13,5 millions d'euros). Elle précise par ailleurs qu'il est difficile de déterminer l'économie réelle a posteriori. S'agissant des mesures précédentes relatives au plan « Retour au travail », l'Inami a déjà indiqué qu'il ne disposait pas de suffisamment d'éléments lui permettant de mesurer l'économie réalisée grâce à cette mesure.

Constat général relatif au plan « Retour au travail » et aux trajets de réintégration 2.0

Une reprise du travail dans le cadre du plan « Retour au travail » et des trajets de réintégration 2.0 peut se faire à temps plein ou à temps partiel. Le choix de l'un ou de l'autre influence néanmoins le montant des économies au niveau des indemnités d'incapacité de travail des travailleurs salariés et indépendants. Le travailleur salarié en incapacité qui reprend le travail à raison d'un cinquième d'un emploi à temps plein conserve son indemnité. S'il reprend le travail à concurrence d'un quart temps, l'indemnité diminue de 5 % et, en cas de mi-temps, celle-ci diminue de 30 %. Le travailleur indépendant peut être autorisé à exercer une activité limitée sans perte d'indemnité pendant les six premiers mois et avec une

¹¹⁶ Projet de loi portant modification de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 en ce qui concerne l'organisation du processus d'évaluation de l'incapacité de travail.

¹¹⁷ Avant-projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnées le 14 juillet 1994, et avant-projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants.

¹¹⁸ Prime octroyée lorsqu'un travailleur salarié, un chômeur ou un indépendant en incapacité de travail depuis au moins un an reprend un travail adapté à son état de santé pendant la période d'incapacité de travail avec l'autorisation du médecin-conseil.

diminution de 10 % à partir du septième mois jusqu'à la fin de la troisième année qui suit le travail autorisé¹¹⁹.

La Cour des comptes constate que l'économie indiquée dans le budget 2024 a été estimée sur la base d'un emploi à temps plein.

4 Soins de santé

4.1 Soins de santé

Le Conseil général de l'Inami a fixé, le 16 octobre 2023, l'objectif budgétaire global pour 2024 à 37.824,7 millions d'euros (+2.648,4 millions d'euros, soit +7,5 % par rapport à 2023). Cette hausse s'explique principalement par l'application de la norme de croissance légale de 2 % (+674,9 millions d'euros) et l'indexation (+1.560,6 millions d'euros).

L'objectif budgétaire comprend une réserve de 653,9 millions d'euros (sous-utilisations et corrections¹²⁰) pour laquelle l'Inami ne reçoit aucun financement. Par conséquent, l'Inami est autorisé en 2024 à consacrer 37.170,8 millions d'euros au remboursement de prestations, soit un montant inférieur à celui estimé en septembre (37.308,6 millions d'euros). Pour s'assurer que les dépenses respectent cet objectif budgétaire, le gouvernement a pris les décisions suivantes et a pris en compte les éléments suivants :

- Il s'attend à ce que les dépenses réelles soient inférieures de 93 millions d'euros¹²¹ aux estimations. S'il ressort du monitoring mensuel que cette sous-utilisation pourrait ne pas être réalisée, le ministre des Affaires sociales sera invité à prendre des mesures supplémentaires.
- Il impose une économie de 41,0 millions d'euros au niveau des dépenses de médicaments :
 - La réforme du système des baisses de prix légales pour les médicaments (connue sous le nom de « *patent cliff* ») rapportera 47,0 millions d'euros en 2024, dont 33,2 millions d'euros seront utilisés pour réduire cette différence¹²².
 - La prescription et la délivrance de médicaments par dose pour les antibiotiques permettra d'économiser 7,8 millions d'euros.
- Il augmente les dépenses pour lesquelles aucun financement n'est octroyé de 3,8 millions d'euros.

Le Conseil général de l'Inami indique en outre qu'il prévoit en 2024 une diminution des dépenses de 69,0 millions d'euros car le BFP a publié de nouvelles hypothèses d'indexation après la confection du budget¹²³.

¹¹⁹ Cour des comptes, Chambre, 28 novembre 2022, DOC 55 2931/002, *Projet de loi contenant le budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2023 : Commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2023*, p. 107.

¹²⁰ Ces corrections portent sur des crédits prévus dans l'objectif, mais dont on s'attend à ce qu'ils ne soient pas intégralement utilisés.

¹²¹ Ce montant fait partie du montant supplémentaire de 100 millions d'euros que le gouvernement a décidé de ne pas financer. Il est inclus dans le montant de 653,9 millions d'euros de réserves dans le cadre de l'objectif budgétaire.

¹²² Le solde (13,8 millions d'euros) fait partie de l'économie de 250 millions d'euros qui doit être réalisée en 2024 par l'Inami conformément à la trajectoire d'économie imposée en 2021.

¹²³ Les nouvelles prévisions d'inflation du Bureau fédéral du plan tablent sur un dépassement de l'indice pivot en octobre 2023, mars 2024 et septembre 2024, alors que les estimations techniques de l'Inami se basaient sur des

Dans les dépenses hors objectif budgétaire (4.913,5 millions d'euros), une correction de 69,5 millions d'euros est opérée, principalement au niveau des budgets des hôpitaux.

Nouvelles mesures

Dans le cadre de l'objectif budgétaire, il existe une marge de 168,9 millions d'euros pour le financement de nouvelles initiatives. Ces moyens proviennent, d'une part, de la compensation structurelle des coûts pour les prestataires de soins de santé entièrement conventionnés (106,1 millions d'euros) et, d'autre part, des moyens prévus dans le budget pour de nouvelles prestations de soins qui ne sont pas entrées en vigueur ou sont entrées en vigueur tardivement (62,8 millions d'euros). L'Inami a identifié trois priorités au profit desquelles ces moyens pourraient être utilisés :

- un nombre suffisant de prestataires de soins de santé conventionnés qui effectuent leur travail de manière qualitative ;
- des soins de santé accessibles et abordables pour tous, avec une attention particulière à la santé mentale ;
- des soins de santé de qualité et intégrés¹²⁴.

4.2 Prestations liées à la crise de la covid-19

Prestations spécifiques

Depuis 2023, l'Inami finance, via l'objectif budgétaire, les dépenses pour les prestations spécifiques dans le cadre de la crise de la covid-19. Il estime ces dépenses en 2024 à 22,4 millions d'euros. Par le passé, il a déjà indiqué qu'il était difficile d'estimer ces dépenses en raison de l'évolution de la pandémie et de la stratégie de test appliquée.

5 Pensions

Le 20 juillet 2022, le gouvernement est parvenu à un accord sur la réforme des pensions qui prévoyait notamment l'introduction d'un bonus de pension. Selon cet accord, les personnes qui continueront à travailler après avoir atteint l'âge auquel elles peuvent prétendre à la retraite (anticipée ou légale) recevront un montant brut pour chaque jour supplémentaire travaillé (le bonus pension).

Le 10 juillet 2023, le conseil des ministres restreint est parvenu à un accord concernant une adaptation de ce bonus de pension. Cet accord prévoit que le bonus de pension entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2024. Il s'agira d'un montant net pour chaque jour travaillé qui augmentera au fur et à mesure de la poursuite de l'activité professionnelle. Le bonus de pension pourra être versé sous la forme d'un capital unique ou d'un complément mensuel à la pension¹²⁵.

Selon les estimations du gouvernement, l'introduction du bonus de pension en 2024 constitue une économie de 22,9 millions d'euros (-10,9 millions d'euros de dépenses pour les pensions des travailleurs salariés, -8,4 millions d'euros pour celles des travailleurs

dépassements en septembre 2023, février 2024 et juin 2024. Ces modifications ont une incidence sur les dépenses pour lesquelles l'évolution des prix est liée à celle de l'indice santé (par exemple, les dépenses des hôpitaux).

¹²⁴ Pour un relevé de l'ensemble des mesures, voir Chambre des représentants, Note de politique générale Santé, 26 octobre 2023, DOC 55 3649/003, p. 25.

¹²⁵ Chambre, 27 octobre 2023, DOC 55 3649/006, Note de politique générale Pensions et Intégration sociale, Personnes handicapées, Lutte contre la pauvreté et Beliris, p. 5-6.

indépendants et -3,6 millions d'euros pour les pensions du secteur public). Cette incidence a déjà été partiellement intégrée dans les estimations du comité de monitoring de septembre 2023.

À partir de 2025, le bonus de pension entraînera toutefois une hausse des dépenses estimée à 178 millions d'euros en 2025 et à 357 millions d'euros en 2026. Ces dépenses diminueront ensuite progressivement ; elles sont estimées à environ 200 millions d'euros en 2035. Ces dépenses seront partiellement compensées par des recettes supplémentaires issues des impôts et des cotisations de sécurité sociale (générées par les personnes qui travaillent plus longtemps). La Cour des comptes ne dispose pas d'estimations de ces recettes et dès lors de l'incidence nette sur le budget fédéral.

Outre l'adaptation du bonus de pension, le gouvernement a également confirmé d'autres mesures de l'accord sur la réforme des pensions de 2022. Il s'agit des mesures suivantes :

- le passage du système de la pension pour maladie pour les fonctionnaires à un système de suivi médical (économie en 2024 : 8,1 millions d'euros) ;
- la clarification de la condition de travail effectif pour le droit à une pension minimum (aucune incidence budgétaire) ;
- la revalorisation du travail à temps partiel (aucune incidence budgétaire).

Le gouvernement estime qu'à politique inchangée, la mise en œuvre de l'accord sur la réforme des pensions devrait conduire à ce que les dépenses des pensions s'élèvent en 2070 à 13,1 % du PIB¹²⁶. Dans son dernier rapport annuel (2023), qui ne tient pas encore compte de l'incidence de la réforme des pensions, le Comité d'étude sur le vieillissement estime la part des pensions atteindra 13,5 % du PIB¹²⁷.

¹²⁶ Note de politique générale de la ministre des Pensions, p. 5.

¹²⁷ Conseil supérieur des Finances, *Comité d'étude sur le vieillissement : rapport annuel 2023*, juillet 2023.

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.



ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be