

Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2021

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
Partie I	6
Exposé général	6
1	Présentation schématique en millions d'euros (selon l'exposé général)
6	
2	Paramètres macroéconomiques
7	
3	Exposé général et projet de plan budgétaire dans le cadre européen
8	
3.1	Contexte général
8	
3.2	Programme de stabilité 2020 de la Belgique
9	
3.3	Projet de plan budgétaire 2021 de la Belgique
9	
3.3.1	Financements européens
9	
3.3.2	Le projet de plan budgétaire d'octobre 2020
10	
4	Cadre budgétaire pluriannuel
13	
4.1	Programmation pluriannuelle
13	
4.2	Soutenabilité de la dette publique à moyen terme
15	
5	Solde budgétaire et solde de financement
16	
5.1	Solde budgétaire et solde de financement du pouvoir fédéral
16	
5.2	Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale
20	
5.3	Solde de financement de l'entité I
20	
5.4	Solde de financement de l'entité II
21	
6	Solde structurel
21	
7.	Respect des obligations européennes relatives à la confection du projet de budget fédéral
22	
8.	Organismes à consolider avec le pouvoir fédéral
23	
Partie II	25
Recettes de l'Entité I	25
Chapitre I	25
Recettes du pouvoir fédéral	25
1	Évolution générale des recettes
25	
2	Recettes fiscales
26	
2.1	Évolution des recettes de caisse
26	
2.2	Estimation de base par le SPF Finances
27	
2.2.1	Généralités
27	
2.2.2	Estimation des recettes escomptées pour 2020 (SEC)
28	
2.2.3	Estimation des recettes de base pour 2021 (SEC)
29	
2.3	Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)
30	

2.4	Incidence complémentaire des mesures fiscales	30
2.4.1	Incidence complémentaire des mesures existantes	30
2.4.2	Incidence des mesures covid-19	31
2.4.3	Nouvelles mesures fiscales	36
3	Recettes non fiscales	39
chapitre II		41
Recettes de la sécurité sociale		41
1	Évolution générale des recettes	41
2	Recettes propres	42
2.1	Cotisations à l'ONSS-Gestion globale	42
2.2	Recettes de l'Inasti	44
2.3	Lutte contre la fraude sociale	44
3	Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics	45
3.1	Dotations et subventions des pouvoirs publics	45
3.2	Financement alternatif	46
Partie III		48
Dépenses de l'Entité I		48
Chapitre I		48
Budget général des dépenses		48
1	Mesures adoptées par le gouvernement	48
1.1	Économies sur les dépenses primaires	48
1.2	Dépenses d'investissements	48
2	Dépenses primaires et charges d'intérêts (approche fonctionnelle)	50
2.1	Aperçu global des crédits de dépenses	50
2.2	Cellule d'autorité (29 milliards d'euros en liquidation)	51
2.2.1	Dotations et subsides (18,9 milliards d'euros en liquidation)	52
2.2.2	Dépenses de personnel (5,8 milliards d'euros)	53
2.2.3	Autres dépenses	54
2.3	Cellule sociale (28,7 milliards d'euros en liquidation)	54
2.4	Cellule économique (4,7 milliards d'euros en liquidation)	54
2.5	Provisions interdépartementales (2,7 milliards d'euros en engagement, 1,8 milliard d'euros en liquidation)	55
2.6	Financement de l'Union européenne (7,7 milliards d'euros)	56
2.7	Gestion de la dette (14,9 milliards d'euros)	56
3	Répartition du budget général des dépenses pour l'année 2021	56
4	Remarques particulières	57
4.1	Engagements internationaux	58

4.1.1	« Defense Investment Pledge » (engagement de réalisation d'investissements en matière de défense) de l'Otan	58
4.1.2	Dépenses consacrées à la recherche et aux technologies dans le domaine de la défense	59
4.2	Coopération au développement	59
4.3	Mécanisme de responsabilisation en matière climatique	59
4.4	Régie des bâtiments	60
4.4.1	Transferts en capital	60
4.4.2	Transferts de revenus	61
	Chapitre II	63
	Dépenses de la sécurité sociale	63
1	Évolution générale des dépenses	63
2	Incidence de la crise du Covid-19	64
2.1	Allocations de chômage	64
2.2	Indemnités d'incapacité de travail (travailleurs salariés et indépendants)	65
2.3	Droit passerelle pour les indépendants	66
2.4	Soins de santé	67
2.4.1	Prestations spécifiques	68
2.4.2	Prestations au sein de l'objectif budgétaire	68
3	Commentaires sur les mesures du gouvernement	69
3.1	Remarque générale	69
3.2	Mesures spécifiques	69
3.2.1	Inami-Soins de santé	69
3.2.2	Pensions	71
3.2.3	Chômage	72
3.2.4	Indemnités d'incapacité de travail	72

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 2021¹.

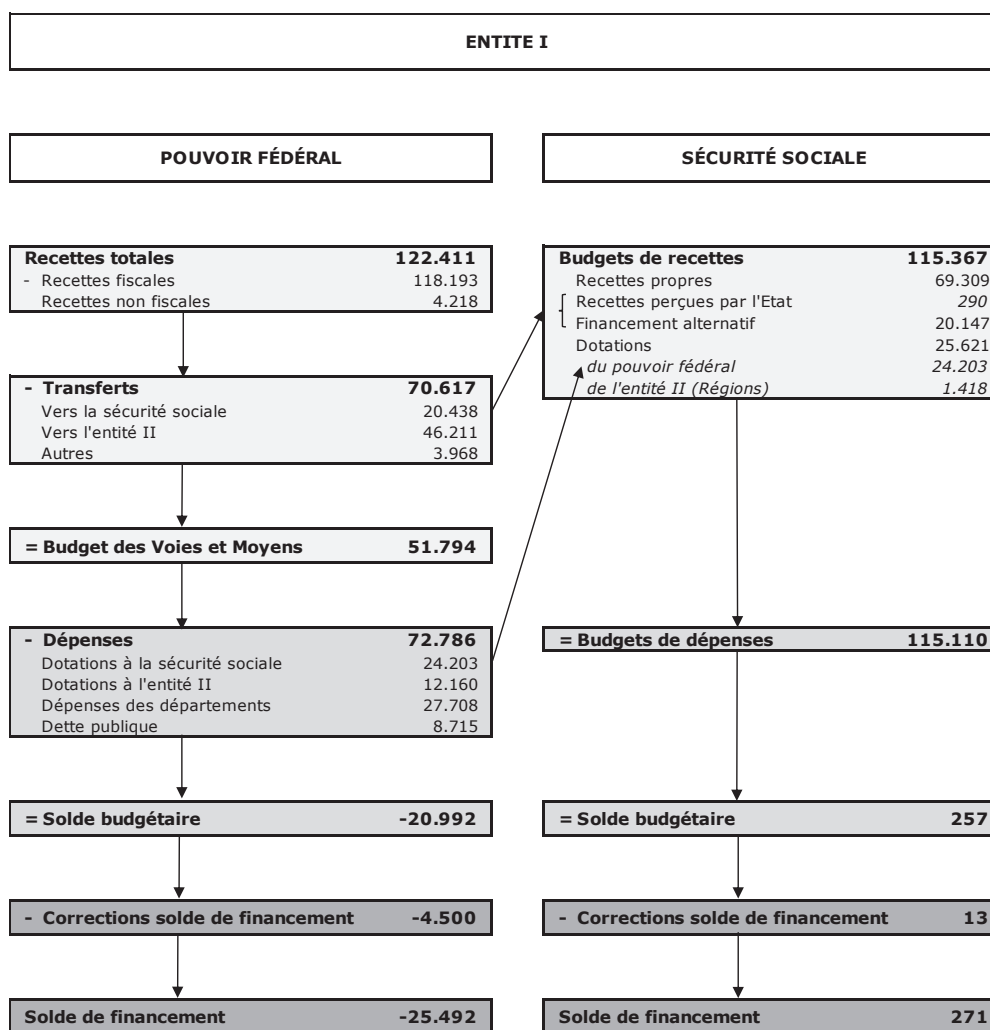
L'exposé général, le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses ont été déposés à la Chambre des représentants le 13 novembre 2020.

¹ Doc.parl., Chambre, 13 novembre 2020, DOC 55 1576/001 (exposé général), Doc.parl., Chambre, 13 novembre 2020, DOC 55 1577/001 (budget des voies et moyens), Doc.parl., Chambre, 13 novembre 2020, DOC 55 1578/001 (budget général des dépenses).

PARTIE I

Exposé général

1 Présentation schématique en millions d'euros (selon l'exposé général)



2 Paramètres macroéconomiques

Pour confectionner le budget 2021, le gouvernement s'est basé sur le rapport du comité de monitoring du 6 octobre 2020 (ci-après : le rapport de monitoring du 6 octobre 2020)². Ce rapport actualise les estimations pour 2020 et 2021 figurant dans celui du 17 juillet 2020³. Il s'agit d'estimations à politique inchangée. Dans son rapport du 6 octobre 2020, le comité de monitoring s'est basé sur les paramètres macroéconomiques du budget économique du 10 septembre 2020 du Bureau fédéral du Plan (BFP)⁴.

Croissance économique

La pandémie de coronavirus a touché fortement l'économie mondiale, qui est entrée en récession. Le BFP estime dans le budget économique du 10 septembre 2020 que l'économie belge se contractera de 7,4 % du PIB en 2020 mais qu'elle se rétablira partiellement en 2021 en affichant une croissance de 6,5 %⁵. Le BFP souligne toutefois aussi que les prévisions sont hautement incertaines parce que la pandémie n'est pas encore sous contrôle⁶.

La Commission européenne a estimé plus récemment la croissance pour la Belgique à -8,4 % du PIB en 2020 et 4,1 % en 2021⁷. La Commission européenne tient déjà compte dans cette estimation de la fermeture de l'horeca à partir du 19 octobre 2020. Elle précise en outre que de nouvelles limitations pourraient encore freiner davantage la croissance.

À partir du 2 novembre 2020, tous les commerces non essentiels ont à nouveau dû fermer leurs portes en Belgique et les contacts sociaux ont été davantage limités. Lorsque les mesures sont entrées en vigueur, le pouvoir fédéral avait achevé son conclave budgétaire. Le budget fédéral ne tient donc pas compte des effets des nouvelles mesures de confinement⁸. Le BFP établira de nouvelles estimations en février 2021⁹.

En raison de la grande incertitude quant à l'évolution de la pandémie, les prévisions peuvent être rapidement dépassées par les faits. Les développements récents auront d'ailleurs probablement une incidence négative sur l'activité économique et entraîneront une nouvelle

² Comité de monitoring, 6 octobre 2020, Actualisation 2020-2021 sur la base du budget économique de septembre 2020.

³ Comité de monitoring, 17 juillet 2020, Estimation 2020, Estimation pluriannuelle 2021-2024.

⁴ Pour son rapport de monitoring du 17 juillet 2020, le comité s'est appuyé sur le budget économique du 5 juin 2020 et les prévisions économiques 2020-2025 du 23 juin 2020 du BFP. Ce dernier a aussi actualisé en septembre 2020 ses prévisions économiques 2020-2025.

⁵ Dans le budget économique du 5 juin 2020, ces chiffres étaient encore respectivement de -10,6 % et 8,2 %.

⁶ Le budget économique de septembre ne tient pas compte d'un deuxième confinement en Belgique, ni d'un Brexit dur. Pour éviter le Brexit dur, l'Union européenne et le Royaume-Uni ont encore jusqu'au 31 décembre 2020 pour mettre au point un nouveau cadre.

⁷ *European Economic Forecast*, automne 2020, p. 84-85.

⁸ Une diminution de la croissance à raison de 1 % a une incidence théorique de 0,61 % du PIB sur le solde de financement et le solde structurel de la Belgique (dont 0,41 % du PIB pour l'entité I). Voir aussi la description de la sensibilité des finances publiques de l'entité I à une modification de la croissance du PIB à la p. 59 de l'exposé général.

⁹ La Banque nationale de Belgique (BNB) publiera quant à elle de nouvelles estimations début décembre.

détérioration des finances publiques¹⁰. L'exposé général prévoit un suivi des prévisions macroéconomiques pour le prochain contrôle budgétaire¹¹.

Inflation

Dans son budget économique de septembre 2020, le BFP estime la croissance, en 2021, de l'indice des prix à la consommation à 1,4 %¹² et de l'indice santé à 1,3 %¹³ et prévoit que l'indice-pivot sera dépassé en août 2021¹⁴. Le rapport du monitoring du 6 octobre 2020 en tient compte.

L'actuel projet de budget prévoit un dépassement de l'indice-pivot en octobre 2021. Les dépenses seraient ainsi inférieures de 81,9 millions d'euros.

D'après les dernières prévisions d'inflation mensuelles du BFP, datées du 3 novembre 2020, l'indice-pivot ne devrait être dépassé qu'en novembre 2021. Ainsi, les dépenses pourront encore diminuer de plus de 40 millions d'euros et les allocations sociales et les traitements du personnel de la fonction publique seront adaptés respectivement en décembre 2021 et janvier 2022.

3 Exposé général et projet de plan budgétaire dans le cadre européen

3.1 Contexte général

La crise sanitaire a eu d'importantes répercussions sur les économies des États européens. Pour faire face à cette situation exceptionnelle, la Commission européenne a recouru, en mars 2020, à la clause dérogatoire générale prévue par le pacte de stabilité et de croissance.

Cette clause qui n'avait jamais été activée auparavant, peut être utilisée en cas de grave récession économique touchant l'ensemble de l'Union européenne. Elle permet aux États membres de s'écarter temporairement et de manière coordonnée de leurs obligations en matière budgétaire.

Cette situation ne suspend pas les procédures prévues par les textes européens en matière de gouvernance budgétaire mais conduit à un examen alternatif des propositions budgétaires des États membres. De façon concrète, la Commission continue d'examiner les taux de déficit nominal et d'endettement public, mais ne sanctionne pas les États lorsqu'ils ne respectent

¹⁰ L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a indiqué dans son *Economic Outlook* de juin 2020 que l'incidence d'un deuxième confinement en 2020 sur la croissance de la Belgique pouvait atteindre plus de 2 % en 2020 et 3 % en 2021 (la prochaine publication de *l'Economic Outlook* est prévue le 1^{er} décembre 2020). L'OCDE a donc signalé que le PIB 2021 pouvait ainsi être inférieur de plus de 5 %.

¹¹ Exposé général p. 72.

¹² La Commission européenne estime aussi la croissance de l'indice des prix à la consommation à 1,4 % en 2021 dans ses prévisions d'automne.

¹³ Contre respectivement 0,8 % et 1,1 % en 2020.

¹⁴ Le dernier dépassement de l'indice-pivot date de février 2020. Les allocations sociales et les rémunérations ont été augmentées de 2 % respectivement en mars et en avril 2020.

pas ces critères. En outre, provisoirement, la Commission ne procède plus à l'examen des critères de solde structurel et d'évolution des dépenses primaires nettes.

Par ailleurs, la Commission européenne a précisé que les États étaient autorisés à prendre exceptionnellement toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la pandémie et en atténuer les répercussions sociales et économiques, à condition cependant que ces mesures aient un caractère temporaire. Elle les encourage également à promouvoir l'investissement public et privé et à renforcer la résilience du système de santé. Les dépenses autorisées s'inscrivent donc dans une politique coordonnée et définie par les instances européennes.

Les mesures qui sont adoptées ne peuvent pas mettre en péril la viabilité à moyen terme des finances publiques. Les États sont par ailleurs tenus, dès que les conditions économiques le permettront, de rétablir des positions budgétaires prudentes, qui garantissent la soutenabilité de leur dette.

La Commission réexaminera au printemps 2021 si les conditions économiques justifient une prolongation de la clause dérogatoire générale.

3.2 Programme de stabilité 2020 de la Belgique

La Commission européenne a publié, le 6 avril 2020, des lignes directrices pour une présentation simplifiée des programmes de stabilité et de convergence pour l'année 2020. En conformité avec ces lignes directrices, les programmes de l'année 2020 des États membres contiennent des projections économiques, une estimation des agrégats budgétaires ainsi qu'un aperçu de la politique mise en œuvre pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire et pour relancer l'économie. Par ailleurs, les États limitent leurs programmes à deux années, au lieu de quatre précédemment.

La Belgique a déposé son programme de stabilité auprès de la Commission européenne, le 30 avril 2020. Conformément à l'accord de coopération du 13 décembre 2013, ce programme de stabilité avait été préalablement soumis au Comité de concertation qui en a pris acte le 29 avril 2020.

Les informations contenues dans ce programme se fondent sur les données financières alors disponibles, notamment les perspectives économiques de la Banque nationale de Belgique (BNB) et du BFP du 8 avril 2020, ainsi que l'avis du Conseil supérieur des Finances du 27 avril 2020. L'évolution de la pandémie a rendu ces prévisions économiques obsolètes, de même que les implications budgétaires des réponses apportées par les pouvoirs publics. En conséquence, la portée et la pertinence du programme de stabilité doivent être fortement relativisées.

3.3 Projet de plan budgétaire 2021 de la Belgique

3.3.1 Financements européens

Entre mars et octobre 2020, les autorités européennes ont développé divers instruments pour faire face aux conséquences sanitaires et économiques de la pandémie et améliorer structurellement les fondements de l'économie.

Le Conseil européen a ainsi adopté, en juillet 2020, un plan de relance général dénommé *Next Generation UE*. Celui-ci comporte un programme spécifique, *Facilité pour la Reprise et la Résilience*, de 723,8 milliards d'euros, en partie sous la forme de prêts (385,9 milliards d'euros), en partie sous la forme de subsides (337,9 milliards d'euros). La mise en œuvre de ce plan doit encore faire l'objet d'un vote à l'unanimité des 27 pays de l'Union.

Sur la base de la clé de répartition actuellement connue, la Belgique pourrait recevoir des subsides à hauteur de 5,15 milliards d'euros. Le versement de ces sommes aurait lieu entre 2021 et 2026. La Belgique pourrait également bénéficier de prêts à hauteur de maximum 32,8 milliards d'euros.

L'obtention des moyens inscrits dans ce programme européen est cependant conditionnée à la mise en œuvre, par les pouvoirs publics belges, de politiques économiques dont les finalités ont été déterminées au niveau européen, notamment la réalisation de mesures de relance et de soutien de l'économie et l'exécution de certains projets d'investissements, essentiellement en matière de transition écologique et de transition numérique.

Dans ce cadre, la Commission européenne a invité la Belgique à présenter, avant le 30 avril 2021, un Plan national pour la Reprise et la Résilience (PRR). Ce Plan devra reprendre les projets d'investissements publics pour lesquels un financement européen est demandé. Il devra également comprendre un aperçu des politiques mises en œuvre dans le cadre du programme *Next Generation UE*.

À l'heure actuelle, les différents pouvoirs publics belges doivent encore se concerter pour sélectionner les projets d'investissements qui seront soumis à la Commission et fixer la manière dont les moyens financiers seront répartis entre eux. La Cour des comptes indique par ailleurs qu'aucun plan de répartition de la part fédérale entre les différents SPF n'a été encore arrêté par le gouvernement. La mention, dans les notes de politique générale, de l'affectation de ces moyens au financement de plusieurs projets d'investissements n'a dès lors qu'une portée indicative.

De manière plus générale, les États de l'Union européenne ont été invités à structurer leur projet de plan budgétaire pour faire apparaître les liens qui existent entre leurs objectifs politiques propres et les objectifs généraux poursuivis par le programme *Next Generation UE*. Le projet de plan budgétaire de la Belgique contient à cet effet un point spécifique (pages 55 et suivantes). L'inventaire des mesures n'est cependant pas accompagné d'une évaluation de leur incidence budgétaire. Il ne contient par ailleurs pas d'aperçu des mesures adoptées par certaines entités fédérées. La Commission examinera l'adéquation de ces mesures avec les recommandations formulées lors du prochain semestre européen.

Enfin, l'Union européenne a créé, en 2020, un programme spécifique (programme SURE) dont l'objet est de soutenir les régimes de chômage temporaire, au moyen de prêts garantis par les États membres. La Belgique a recouru en octobre 2020 à ce programme d'aides pour un montant global de 7,8 milliards d'euros.

3.3.2 Le projet de plan budgétaire d'octobre 2020

3.3.2.1 Ensemble des administrations publiques

Selon le projet de plan budgétaire déposé par la Belgique auprès des autorités européennes, le 30 octobre 2020, le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics s'établirait en

2020 à -10,7% du PIB, soit une dégradation de 8,8 % du PIB par rapport à l'année précédente. Pour sa part, le taux d'endettement atteindrait 116,5% du PIB, alors qu'il était de 98,1 % en 2019¹⁵. L'année 2021 serait marquée par une amélioration relative, à savoir un solde de financement de -6,9% du PIB et un taux d'endettement de 114,4% du PIB.

Le solde structurel s'établirait pour sa part à -6,4% en 2020 et -5,6% en 2021, alors qu'il était de -2,7% en 2019. Comme indiqué ci-dessus, ce solde n'est actuellement pas examiné par la Commission.

La dégradation générale de 2020 découle de la combinaison de plusieurs facteurs, à savoir une réduction des recettes fiscales et des cotisations sociales, une diminution du PIB ainsi qu'une augmentation des dépenses publiques dans le cadre des mesures sanitaires et économiques adoptées pour limiter l'incidence de la pandémie. Hors octroi de garanties, le projet de plan budgétaire indique que les dépenses directement affectées à cet objet en 2020 s'élèvent, tous pouvoirs confondus, à 17,5 milliards d'euros (dont 12,8 milliards pour l'entité I).

L'amélioration prévue en 2021 trouve, elle, son origine dans le rebond économique qui devrait se manifester, une fois la pandémie maîtrisée. Cette amélioration reste cependant incertaine. Ainsi, les prévisions de croissance du PIB pour 2020 et 2021, telles qu'établies par la Commission européenne (-8,4% et 4,1%) en novembre 2020, sont moins favorables que celles sur lesquelles s'est appuyé le gouvernement pour établir ses prévisions budgétaires en octobre 2020 (-7,4% et 6,5%). De même, le projet de plan budgétaire n'a pas pu prendre en compte l'effet des mesures restrictives découlant de la résurgence du coronavirus en octobre 2020, pas plus que l'incidence budgétaire du plan de soutien adopté par le gouvernement le 6 novembre dernier.

Cette évolution défavorable est également de nature à influencer sur le coût, en 2021, des mesures visant à lutter contre les effets de la pandémie, que le projet de plan budgétaire évaluait à 3,2 milliards d'euros, dont 2,1 milliards d'euros pour l'entité I.

Le 18 novembre 2020, la Commission européenne a émis son avis sur le plan budgétaire belge. Elle estime que ce plan est globalement conforme aux recommandations du dernier Semestre européen. En raison du niveau élevé de la dette publique et du risque économique découlant de la pandémie, la Commission a toutefois recommandé aux autorités belges de s'assurer de manière permanente que leurs mesures budgétaires ne remettent pas en cause la soutenabilité à moyen terme des finances publiques et qu'en cas de besoin, elles soient prêtes à les adapter rapidement pour tenir compte des circonstances économiques du moment. La Commission européenne estime dans ses prévisions d'octobre le solde de financement des années 2020 et 2021 à respectivement -11,2% et -7,1% du PIB.

¹⁵ Dans le cadre du Semestre européen, la Belgique doit rendre chaque année pour le 15 octobre au plus tard un projet de plan budgétaire pour l'année à venir, conformément à l'article 6 du règlement (UE 473/2013).

3.3.2.2 État fédéral et sécurité sociale (entité I)

Avant la mise en œuvre de la clause dérogatoire générale, la politique budgétaire du gouvernement fédéral s'inscrivait dans le respect d'une trajectoire tendant vers un équilibre structurel, sous le contrôle des instances européennes. Comme indiqué ci-dessus, la mise en œuvre de cette clause a provisoirement suspendu cette approche générale puisque la Commission n'a pas retenu le solde structurel comme critère d'appréciation de la politique budgétaire. Le solde budgétaire de l'entité I n'a dès lors pas été fixé, comme les années précédentes, en fonction d'un objectif structurel à moyen terme, mais découle de la combinaison d'un effort budgétaire que s'impose le gouvernement et de la mise en œuvre de politiques nouvelles. Cette approche, dictée par des circonstances économiques exceptionnelles, n'est pas en soi incompatible avec l'exigence d'une soutenabilité des finances publiques à moyen terme, imposée par la Commission européenne. Ainsi, selon l'exposé général, la mise en œuvre des mesures budgétaires devrait améliorer le solde structurel de l'entité I, lequel passerait de -5,2% du PIB en 2020 à -4,1% en 2021 et -3,2% en 2024.

Selon l'exposé général, le solde nominal de financement de l'entité I (État et sécurité sociale) s'établirait à -25,0 milliards d'euros en 2021, soit un solde moins favorable que celui qui était prévu à politique inchangée (-24,5 milliards d'euros)¹⁶. Ce résultat découle de la combinaison d'un effort de 1.334 millions d'euros, de la mise en œuvre de politiques nouvelles (-1.917 millions d'euros, dont -406,9 millions pour la provision covid¹⁷) et du report de deux mois de l'indexation des traitements et des allocations sociales (82 millions d'euros).

Par ailleurs, il convient de rappeler que 500 millions d'euros sont prévus pour l'alimentation d'un Fonds de transformation au sein de la SFPI (programme 18.61.0 du budget général des dépenses) et 200 millions d'euros pour des investissements, à réaliser à partir des moyens repris sur un nouveau fonds organique (programme 06.41.1). Ces deux dépenses ne devraient toutefois pas avoir d'impact sur le solde de financement de l'entité I, sous réserve d'une confirmation ultérieure par les autorités européennes. Il est renvoyé pour ces dépenses au chapitre III du présent rapport.

3.3.2.3 Effort budgétaire

Un effort de 952 millions d'euros a été entériné par le conseil des ministres du 23 octobre 2020. Le gouvernement, suite à une décision du conseil des ministres du 2 novembre, y a entre-temps intégré le revenu de la taxe sur les comptes-titres, portant le total de l'effort à 1,3 milliard d'euros.

L'accord de gouvernement prévoit que l'effort budgétaire sera réparti selon la clé suivante : un tiers de dépenses, un tiers de recettes et un tiers de divers. La Cour des comptes constate que l'exposé général ne contient pas d'informations relativement à cette clé de répartition.

¹⁶ Le solde de financement de l'entité I en 2021 est repris à la page 18 de l'exposé général. Il est de -25.046 millions d'euros. Il se répartit entre trois montants à savoir : État fédéral (-25.492 millions d'euros), Sécurité sociale (+271 millions d'euros), mesures non réparties (+175 millions d'euros).

¹⁷ Outre ces 406,9 millions d'euros, la provision Covid contient un montant de 500 millions d'euros dont le principe avait été arrêté avant la tenue du conclave budgétaire.

À titre principal, cet effort se concrétisera en 2021 par des nouvelles recettes fiscales (700 millions d'euros¹⁸), par une intensification de la lutte contre la fraude fiscale et la fraude sociale (200 millions d'euros), par des réductions des dépenses primaires (134 millions d'euros), à titre principal sur les crédits de personnel et de fonctionnement, et par des réductions de dépenses dans le secteur des médicaments (150 millions d'euros).

Des ressources supplémentaires sont également attendues d'une meilleure perception des amendes routières et pénales des Belges et des étrangers via Crossborder (100 millions d'euros).

Enfin, le gouvernement s'attend à ce que la mise en œuvre des réformes prévues dans l'accord de gouvernement augmente le taux d'emploi à 80% d'ici 2030. Cette augmentation générera des effets-retour qui sont estimés par le gouvernement à 50 millions d'euros en 2021.

Ces diverses mesures devraient avoir un effet structurel et seront renforcées tout au long de la législature à raison d'un milliard d'euros (0,2% du PIB) par an. Par ailleurs, un effort supplémentaire sera également réalisé si les conditions économiques et la relance économique le permettent.

3.3.2.4 Nouvelles politiques

Hors les dépenses d'investissements (700 millions d'euros) qui n'exercent pas d'effet sur le solde de financement, le gouvernement a prévu des politiques nouvelles à hauteur de 1.917 millions d'euros en 2021. Celles-ci se déclinent principalement en mesures sociales (706 millions d'euros) et fiscales (454 millions d'euros) ainsi qu'en augmentation des dépenses primaires (350 millions d'euros, hors covid). Le montant de ces nouvelles politiques ira en augmentant et représentera 3,3 milliards d'euros en 2024, dont un tiers environ (1,2 milliard d'euros) pour le seul relèvement de la pension minimum.

Le gouvernement a également mis en place une stratégie globale de lutte contre les effets économiques et sanitaires de la pandémie de coronavirus. Dans le présent projet de budget, cette stratégie se traduit essentiellement par l'inscription d'une provision de 906,9 millions d'euros, dont une partie (406,9 millions d'euros) est consacrée à la couverture des dépenses de soins de santé.

Ces points sont développés dans les différents chapitres du présent rapport.

4 Cadre budgétaire pluriannuel

4.1 Programmation pluriannuelle

L'exposé général contient un cadre pluriannuel budgétaire couvrant la durée de la législature. Il reprend un aperçu de l'évolution des soldes budgétaires de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) ainsi que l'effet attendu des mesures adoptées lors du dernier conclave budgétaire. Ces chiffres n'intègrent pas les situations budgétaires des communautés, des régions et des

¹⁸ Elles concernent principalement la taxe annuelle sur les comptes titres (391 millions d'euros), la mise en œuvre de la directive e-commerce (125 millions d'euros), la TVA et les accises sur le tabac (120 millions d'euros), la non-indexation des dépenses fiscales (17 millions d'euros) et la régularisation fiscale (40 millions d'euros).

pouvoirs locaux, lesquelles n'avaient pas encore établi de projections pluriannuelles au moment de la préparation de l'exposé.

Selon cet aperçu, le solde de financement de l'entité I se serait établi en 2024 à -21,4 milliards d'euros (-4% du PIB) à politique inchangée. Les mesures adoptées par le gouvernement amélioreraient ce solde de 3,9 milliards d'euros (-17,5 milliards d'euros, -3,3% du PIB).

Ce résultat budgétaire implique notamment la réalisation d'un effort structurel et cumulatif d'un milliard d'euros (0,2% du PIB) par an. La concrétisation d'un tel effort nécessitera la mise en œuvre de nouvelles dispositions légales et d'un suivi budgétaire constant. La Cour des comptes n'est donc pas actuellement en mesure de vérifier la réalité de cet effort.

Quoiqu'il en soit la Cour des comptes attire l'attention sur les points suivants :

- Une économie structurelle de 600 millions d'euros est prévue, d'ici 2024, sur les crédits de personnel et de fonctionnement des différentes administrations de l'État. La répartition de cet effort pour les années 2022 à 2024 doit encore faire l'objet d'une programmation pluriannuelle par les collèges des présidents et des administrateurs généraux.
- Les notifications du conclave budgétaire indiquent, sans plus de précision, que des mesures seront prises afin d'améliorer la perception des recettes et le paiement des dépenses relevant du budget de missions des institutions publiques de sécurité sociale. Le collège des administrateurs généraux est invité à formuler, d'ici 2022, des propositions permettant d'améliorer structurellement le solde budgétaire de 170 millions d'euros, d'ici 2024. En outre, des mesures équivalentes doivent encore être définies pour réduire structurellement le budget de missions de l'ONEM de 100 millions d'euros.
- Le gouvernement s'appuie sur l'hypothèse de la conclusion d'un accord international en matière de taxation sur les services numériques, pour inscrire, à partir de 2023, une recette structurelle de 100 millions d'euros. L'exposé général indique qu'à défaut de cet accord, la Belgique prendra l'initiative d'instaurer elle-même une telle taxe.
- Une recette structurelle de 300 millions d'euros est attendue à partir de 2023 également, au titre d'un niveau minimum de taxation des multinationales. Cette recette dépendra toutefois de l'issue des négociations de l'OCDE en matière de réforme des règles fiscales internationales.

Par ailleurs, le gouvernement a pour objectif d'atteindre un taux d'emploi de la population active de 80%, d'ici 2030. Dans ce cadre, il a estimé que les effets-retour attendus de cette politique passeront progressivement de 50 millions d'euros en 2021 à 400 millions d'euros en 2024.

Pour obtenir ce rendement, le gouvernement suppose que le nombre supplémentaire de personnes mises à l'emploi à la suite des mesures qui seront prises pour la réalisation de cet objectif, s'élèvera à 2.500 unités en 2021 et à 20.000 en 2024. La Cour des comptes indique à cet égard que ces chiffres traduisent seulement une intention politique du gouvernement et

ne s'appuient pas sur une analyse macro-économique spécifique. En outre, la mise en œuvre de ces mesures ne s'appuie pas encore sur un calendrier précis.

Le gouvernement a estimé que, pour l'entité I, l'effet-retour attendu par emploi supplémentaire s'élevait à 22.000 euros par an, ramenés par prudence à 20.000 euros. Cette estimation a été extrapolée sur la base d'une étude commanditée en 2016 par le précédent gouvernement auprès du BFP, à l'occasion de la mise en place du tax-shift¹⁹, dans la mesure où le gouvernement n'a pas encore arrêté les instruments qu'il envisage d'utiliser pour accroître le taux d'emploi.

Outre les 400 millions d'euros susmentionnés, le gouvernement attend également des effets-retour de la politique de réintégration sur le marché du travail. Ceux-ci s'élèveraient à 50 millions d'euros en 2022 et à 200 millions d'euros en 2024. Au vu des renseignements transmis à la Cour des comptes, il apparaît également qu'une estimation précise de ces effets-retour n'est actuellement pas possible.

La Cour des comptes renvoie pour le surplus aux commentaires qu'elle formule dans les parties II et III du présent rapport quant au rendement attendu, entre 2021 et 2024, de certaines décisions du conclave budgétaire.

Enfin, le gouvernement a arrêté le principe d'un effort structurel supplémentaire, d'un montant maximum d'un milliard d'euros (0,2% du PIB) par an. Cet effort ne sera réalisé que si les conditions économiques le permettent. En raison de cette incertitude, le gouvernement n'a pas pris en compte ce second effort pour estimer les soldes budgétaires attendus de 2022 à 2024. Le gouvernement a toutefois intégré la taxe sur les comptes-titres au sein de la tranche 2022 de cet effort supplémentaire.

4.2 Soutenabilité de la dette publique à moyen terme

Selon l'ICN, l'endettement de la Belgique s'élevait à 467 milliards d'euros (98,1 % du PIB) en 2019. Sur la base des paramètres macro-économiques du projet de plan budgétaire d'octobre 2020, il devrait s'élever à 513,7 milliards d'euros (116,5 % du PIB) en 2020, soit 46,7 milliards d'euros de plus qu'en 2019 et à 537,3 milliards d'euros (114,4 % du PIB) en 2021, soit 23,6 milliards d'euros de plus qu'en 2020.

L'augmentation du taux d'endettement en 2020 résulte à la fois de l'accroissement du déficit public et de la baisse exceptionnelle du PIB. L'augmentation du déficit public provient principalement d'une baisse des recettes fiscales et des cotisations sociales ainsi que d'une augmentation des dépenses pour lutter contre la pandémie du coronavirus.

¹⁹ Bureau fédéral du Plan, Effets retour nets pour la sécurité sociale des réductions du coût du travail décidées dans le cadre du tax shift sous l'hypothèse d'un relèvement des prélèvements fiscaux équivalent ex ante, juillet 2021, rapport 11301.

La gravité de la récession économique et l'importance du déficit public ont exercé une grande influence sur le financement de la dette.

Après avoir augmenté en mars 2020 en raison de la situation des marchés financiers, les taux d'intérêt se sont normalisés en raison de l'intervention de la Banque centrale européenne (BCE). Plus précisément, celle-ci a lancé un nouveau programme de rachat de dette publique en mars 2020, le Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), et a utilisé, de manière plus intensive, un programme plus ancien, le Public Sector Purchase Programme (PSPP). La mise en œuvre de ces programmes a permis de contrer les spéculations sur les pays de l'Union européenne ainsi que, par voie de conséquence, de stabiliser les marchés financiers et d'influer favorablement sur les taux d'intérêt. Au mois de septembre 2020, la BCE avait acheté 23,6 milliards d'euros de dette belge via ces deux programmes.

De son côté, la Commission européenne a mis en place un nouvel instrument, le programme SURE, pour aider les États membres à protéger les emplois et les travailleurs touchés par la pandémie de coronavirus. En octobre 2020, la Belgique a conclu un emprunt dans le cadre de ce programme, à hauteur de 7,8 milliards d'euros dont 6,2 milliards d'euros pour l'État fédéral.

Le taux implicite, qui équivaut au taux moyen pondéré, de la dette publique belge devrait continuer son mouvement à la baisse, en passant de 1,8% en 2020 à 1,6% en 2021. Pour le pouvoir fédéral, ce taux, qui était de 3,81% en 2011, s'élève en 2020 à 1,8%, tandis que la durée moyenne des emprunts, qui était de 6 ans en 2009, s'est allongée à 10,2 ans en 2020.

Cette double tendance influence favorablement l'évolution des charges de la dette publique et notamment de la dette publique fédérale. Ainsi, selon l'Agence fédérale de la dette, les charges d'intérêts de l'État, qui s'élevaient à 12,4 milliards d'euros en 2012, passeront de 8,4 milliards d'euros en 2019 à 7,9 milliards d'euros en 2020 et 7,3 milliards d'euros en 2021. La dette apparaît donc actuellement soutenable, pour autant que le déficit primaire ne s'aggrave pas et que le taux implicite ne se relève pas de façon significative.

Par ailleurs, pour lutter contre les conséquences du coronavirus, le gouvernement fédéral a activé deux régimes de garantie, de maximum 50 milliards d'euros, pour de nouveaux crédits (prêts) octroyés sous certaines conditions par les banques, aux entreprises et aux indépendants. La Cour remarque que l'encours de ces prêts garantis ne s'élève actuellement qu'à 1,6 milliard d'euros.

5 Solde budgétaire et solde de financement

5.1 Solde budgétaire et solde de financement du pouvoir fédéral

L'exposé général estime le solde budgétaire 2021 de l'État fédéral à -20.992 millions d'euros²⁰ et le solde de financement 2021 à -25.492 millions d'euros (-5,3 % du PIB). Le tableau 6 de l'exposé général donne un aperçu de la composition du solde de financement²¹. Les recettes

²⁰ Exposé général, p. 5 et p. 87.

²¹ Exposé général, p. 23.

fiscales et les charges d'intérêts sont estimées directement en base SEC, alors 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 schématique.

Tableau – Solde budgétaire et solde de financement du pouvoir fédéral (en millions d'euros)

Description	Estimation 2020		Budget initial 2021	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Recettes fiscales estimées en base SEC	110.310	110.310	119.308	119.308
- Dispense de précompte professionnel	-4.297	-4.297	-3.981	-3.981
- Différence entre SEC et caisse		-2.688		2.881 ²²
- Correction SEC sur les recettes fiscales - non fédéral	-15	-15	-15	-15
Sous-total : recettes fiscales, y compris la dispense de précompte professionnel	105.998	103.310	115.312	118.193
- Transferts de recettes fiscales	-62.994	-62.994	-70.602	-70.602
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales – autres	-118		-99	
Recettes fiscales	42.886	40.316	44.611	47.591
Recettes non fiscales estimées en base caisse	3.903	3.903	4.218	4.218
- Transferts de recettes non fiscales	-5	-5	-15	-15
- Correction recettes code SEC 8	-537		-488	
- Autres corrections (surtout le moment d'enregistrement)	297		150	
Recettes non fiscales	3.658	3.898	3.865	4.203
Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46	-70.578	-70.578	-64.071	-64.071
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	31	31	26	26
- Sous-utilisation	850		850	
- Contribution RNB (section 52)	-4.022		-4.377	
- Dépenses primaires du budget de la dette (section 51)	-28	-28	-41	-41

²² Différence entre les 3,2 milliards d'euros de TVA et 319 millions d'euros (glissement).

Description	Estimation 2020		Budget initial 2021	
- Correction dépenses codes SEC 8 et 9	570		733	
- Correction moment d'enregistrement	293		170	
Dépenses primaires	-72.884	-70.575	-66.710	-64.086
Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)	-7.922	-7.922	-7.279	-7.279
- Correction intérêts d'autres sections	-31	-31	-26	-26
- Correction intérêts des organismes à consolider	-87		-83	
Charges d'intérêts	-8.040	-7.953	-7.388	-7.305
Solde primaire des organismes à consolider	7		188	
Corrections non ventilées	344		-58	
Dépenses code SEC 8 de la section 51 (hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette)		-2.063		-1.395
Solde de l'État fédéral	-34.029	-36.377	-25.492	-20.992

Source : exposé général et Cour des comptes

Sur la base des commentaires repris dans l'exposé général et des informations complémentaires fournies par le SPF Bosa, la Cour des comptes apporte les précisions suivantes.

Recettes fiscales : différence entre SEC et caisse

Pour déterminer les recettes de caisse, l'exposé général tient compte d'un glissement sur les recettes SEC estimées de +2.881 millions d'euros pour 2021²³.

Dans le cadre de la crise du Covid-19, le gouvernement a en effet décidé que l'avance de TVA du mois de décembre n'était exceptionnellement pas due en 2020. Le SPF Finances estime à 3,2 milliards d'euros le glissement des recettes de caisse de 2020 à 2021 ainsi occasionné.

Outre le glissement de TVA précité, les recettes de caisse tiennent compte d'un glissement de -319 millions d'euros. Selon le SEC les recettes en base caisse de janvier 2021 se rattachent à l'exercice 2020 et celles de janvier 2022 à l'exercice 2021. Pour déterminer les recettes de TVA et de précompte professionnel en base caisse à partir des recettes SEC estimées de 2021, le SPF soustrait les recettes estimées en base caisse de janvier 2022 et ajoute les recettes en base caisse de janvier 2021

²³ Contre -2.688 millions d'euros pour 2020.

Comme lors des budgets précédents, le SPF Finances a fourni à la Cour le détail par type de recettes fiscales, mais sans produire les calculs sous-jacents.

Recettes non fiscales : correction concernant le moment d'enregistrement des fonds de pension transférés par le passé

Au niveau des recettes non fiscales, l'exposé général tient compte d'une correction relative aux pensions des fonds de pension transférés par le passé (+160 millions d'euros)²⁴. La Cour des comptes souligne que cette recette SEC disparaîtra à partir de 2022, car les fonds transférés seront épuisés.

Dépenses primaires : sous-utilisation

L'exposé général estime à 850 millions d'euros la sous-utilisation des dépenses primaires en 2021²⁵. Comme pour 2020, l'exposé général prévoit une sous-utilisation de 100 millions d'euros²⁶ pour les organismes fédéraux et de 150 millions d'euros pour les institutions publiques de sécurité sociale. La sous-utilisation pour l'entité I s'élève ainsi à 1.100 millions d'euros. Ces dernières années, le gouvernement a systématiquement réalisé la sous-utilisation prévue.

La sous-utilisation visée des dépenses primaires n'est pas ventilée entre les différents départements²⁷.

Dépenses primaires : correction pour la contribution RNB

L'exposé général précise que la contribution RNB de la Belgique à l'Union européenne n'est traditionnellement pas inscrite comme dépense primaire (-4.377 millions d'euros). Pour obtenir une vue complète des dépenses, cette contribution doit être ajoutée aux dépenses primaires²⁸.

Dépenses primaires : correction concernant le moment d'enregistrement des dépenses d'investissement pour la Défense

L'imputation SEC des investissements de la Défense a lieu au moment de la livraison et non de la liquidation (principalement des avances). L'exposé général tient dès lors compte pour le budget 2021 d'une correction de +227,2 millions d'euros sur les dépenses d'investissement de la Défense. En outre, il apporte aussi une correction de +84 millions d'euros pour les dépenses de code SEC 8 de la Défense²⁹. Entre-temps, la Défense a réduit de 19,8 millions

²⁴ Contre +426 millions d'euros en 2020, dont 255 millions d'euros concernant des recettes de TVA exceptionnelles liées à 2019.

²⁵ Contre 850 millions d'euros également pour 2020 et 923 millions d'euros réalisés en 2019.

²⁶ Dont 50 millions d'euros ont entre-temps été repris dans les budgets ajustés des organismes pour 2020.

²⁷ Le gouvernement n'a pas non plus réparti entre les divers organismes la sous-utilisation concernant les organismes fédéraux et les institutions de sécurité sociale.

²⁸ Voir l'exposé général, p. 32.

²⁹ Il s'agit d'une correction des crédits pour le paiement d'avances récupérables.

d'euros les crédits d'investissements sous-jacents, de sorte que la correction totale ne peut s'élever qu'à 291,4 millions d'euros³⁰.

Dépenses primaires (et recettes non fiscales) : investissements via un fonds d'investissement organique et participation au Fonds de transformation

Pour soutenir la relance économique et promouvoir les investissements³¹, le gouvernement fédéral a créé le fonds budgétaire organique « Investissements de l'autorité fédérale » (programme 06.41.1 – 200 millions d'euros en 2021) et un Fonds de transformation géré par la Société fédérale de participations et d'investissement (SFPI) (participation via le programme 18.61.0 – 500 millions d'euros en 2021)³². D'après l'exposé général, ces dépenses visant à favoriser la relance n'ont pas d'incidence sur le solde de financement³³, puisqu'elles seront financées via des fonds européens³⁴. La contribution fédérale au Fonds de transformation est inscrite au budget en tant que participation (code SEC 8) et n'a donc pas non plus d'incidence sur le solde de financement³⁵. Pour les autres observations concernant ces fonds, la Cour renvoie à la Partie III – Chapitre I – Point 1.2.1.

5.2 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale

L'exposé général estime le solde de financement de la sécurité sociale à 271 millions d'euros (0,06 % du PIB) en 2021. Le tableau 18 de l'exposé général contient un relevé des corrections SEC apportées au solde budgétaire pour déterminer le solde de financement de la sécurité sociale³⁶.

5.3 Solde de financement de l'entité I

L'exposé général estime le solde de financement 2021 de l'entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale) à -25.046 millions d'euros (-5,21 % du PIB)³⁷.

Ce solde de financement de l'entité I intègre une correction non ventilée de +175 millions d'euros (0,04 % du PIB), qui résulte :

- 1) des recettes et économies que le gouvernement entend réaliser grâce à l'augmentation du taux d'emploi (+50 millions d'euros en 2021) ;

³⁰ Voir la Partie III – Chapitre I – Point 5.1.1.

³¹ L'accord de gouvernement fédéral prévoit au total 4,7 milliards d'euros de moyens au cours de la période 2020-2024 pour la politique de relance (voir aussi l'exposé général, p. 71).

³² Allocation de base 06.41.10.01.00.01 – Crédit provisionnel à répartir pour projets d'investissements et allocation de base 18.61.08.81.51.01 – SFPI (Fonds de transformation).

³³ Exposé général, p. 14 et 16.

³⁴ Les recettes non fiscales de capital du SPF Bosa tiennent compte de 200 millions d'euros de recettes à l'article 59.11.01 – Recettes provenant de l'Union européenne pour financer des investissements en Belgique (recettes affectées au programme 06-41-1).

³⁵ Voir aussi l'exposé général, p. 32. Le Fonds de transformation pourra aussi faire appel à des investisseurs professionnels pour ses moyens et pourra soutenir les entreprises rentables cruciales via des prêts et des participations au capital.

³⁶ Exposé général, p. 45-46.

³⁷ Exposé général, p. 18.

- 2) des recettes générées par la lutte contre la fraude (+200 millions d'euros en 2021)³⁸ ;
- 3) des dépenses pour l'amélioration du statut des artistes (-75 millions d'euros).

La Cour des comptes souligne que le gouvernement doit encore mettre au point ces mesures, si bien qu'il n'est pas possible actuellement d'en évaluer l'incidence exacte.

5.4 Solde de financement de l'entité II

L'exposé général prévoit un solde de financement de l'entité II de -1,62 % du PIB (-7.793 millions d'euros) en 2021, réparti comme suit :

- communautés et régions : -7.575 millions d'euros (-1,58 % du PIB) ;
- pouvoirs locaux : -218 millions d'euros (-0,04 % du PIB). Cette estimation se base sur les prévisions économiques 2020-2025 actualisées en septembre du BFP³⁹.

Pour l'entité II, l'exposé général reprend les soldes estimés figurant dans le projet de plan budgétaire 2021. Pour les communautés et les régions, ce dernier intègre toutefois des dépenses que les entités fédérées n'ont pas reprises dans l'objectif budgétaire⁴⁰ et qui ont une incidence sur le solde de financement^{41 42 43}.

6 Solde structurel

Le solde structurel part du solde de financement mais exclut les mesures non récurrentes (*one-off*) et intègre 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'État membre peut réduire le besoin de financement à raison d'un certain pourcentage de l'écart de production négatif (composante cyclique).

L'écart de production est basé sur les estimations des prévisions économiques actualisées 2020-2025 du BFP (septembre 2020). Ce dernier estime en septembre 2020 l'écart de

³⁸ Le gouvernement estime les recettes de ces mesures récentes à respectivement 400 millions d'euros et 1 milliard d'euros d'ici 2024.

³⁹ Exposé général, p. 21.

⁴⁰ Exposé général, p.20.

⁴¹ Les budgets 2021 de la Région wallonne ne sont pas encore disponibles.

⁴² Il s'agit notamment de mesures Covid-19 *one-off* (150 millions d'euros) et d'investissements stratégiques (514 millions d'euros) de la Région de Bruxelles-Capitale et de certains investissements de la Communauté germanophone (24,5 millions d'euros).

⁴³ Et donc pas les dépenses dans le cadre du plan de relance de la Communauté flamande (4,3 milliards d'euros) et de la facilité pour la reprise et la résilience de la Région de Bruxelles-Capitale (135 millions d'euros). L'objectif est de financer au maximum certains de ces investissements via des moyens européens ou de soutenir des activités rentables.

production pour 2021 à -2,2 %⁴⁴. Il s'agit de la première estimation qui tient compte de la crise de la Covid-19. Le BFP souligne expressément à ce sujet que l'estimation de la croissance potentielle et de l'écart de production est sujette à grande incertitude.

L'exposé général estime le solde structurel de l'entité I à -19.900 millions d'euros (-4,14 % du PIB) en 2021. L'estimation tient compte d'une correction cyclique de +4.327 millions d'euros (+0,90 % du PIB) et d'une correction *one-off* de +819 millions d'euros⁴⁶ (+0,17 % du PIB). La correction *one-off* concerne essentiellement une correction entre l'entité I et l'entité II pour le solde du décompte 2020 de la loi spéciale de financement (+1.029 millions d'euros pour l'entité I et -1.029 millions d'euros pour l'entité II). Ces corrections influencent uniquement le solde structurel des entités, mais pas celui de l'ensemble des pouvoirs publics.

Le solde structurel de la Belgique sera de -5,54 % du PIB en 2021⁴⁷, ce qui représente -26.628 millions d'euros. Le passage du besoin de financement (-32.839 millions d'euros ou -6,83 % du PIB) au solde structurel est opéré par la correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production négatif (+6.421 millions d'euros ou +1,34 % du PIB) et la neutralisation des mesures non récurrentes (-210 millions d'euros ou -0,05 % du PIB). La Cour des comptes constate que l'exposé général ne commente que sommairement le calcul du solde structurel.

7. Respect des obligations européennes relatives à la confection du projet de budget fédéral

La loi du 10 avril 2014⁴⁸ a modifié certaines dispositions de la loi du 22 mai 2003 afin d'assurer la concordance avec la réglementation budgétaire européenne (*Six Pack*⁴⁹, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (*Fiscal Compact*⁵⁰) et *Two Pack*⁵¹).

⁴⁴ BFP, septembre 2020, *Estimation de la croissance potentielle et de l'output gap pour la Belgique. Rapport au Conseil central de l'économie*.

⁴⁵ Contre +0,9 % en 2019 et -7,3 % en 2020. En 2021, la croissance réelle (6,5 %) est supérieure à la croissance potentielle (0,9 %), de sorte que l'écart de production se réduit. Le BFP s'attend à ce que ce soit le cas également les prochaines années, de sorte que l'écart de production négatif disparaîtra à nouveau.

⁴⁶ Soit une correction de +1.029 millions d'euros pour l'entité I dont il faut déduire 210 millions d'euros de mesures non récurrentes.

⁴⁷ Contre -2,7 % et -6,31 % du PIB respectivement en 2019 et en 2020.

⁴⁸ Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral et contenant des dispositions diverses en matière de fonds budgétaires.

⁴⁹ Le *Six Pack* comprend cinq règlements et une directive. Il vise, d'une part, à développer un cadre budgétaire européen et, d'autre part, à prévenir et à rétablir les déséquilibres macroéconomiques. Il est applicable aux 27 États membres.

⁵⁰ La loi du 18 juillet 2013 portant assentiment au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a été entérinée le 28 mars 2014 après assentiment des entités fédérées et est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2014.

⁵¹ Le *Two Pack* est composé de deux règlements et est applicable uniquement aux États membres de la zone euro. Il vise, d'une part, à renforcer le cadre budgétaire défini dans le *Six Pack* et, d'autre part, à intensifier la surveillance économique et budgétaire sur les pays de la zone euro en proie à de graves difficultés financières.

La loi du 10 avril 2014 modifiant la loi du 16 mai 2003⁵² a également imposé ces obligations budgétaires européennes aux communautés et aux régions. L'accord de coopération du 13 décembre 2013⁵³ coordonne les efforts budgétaires entre les autorités fédérale, régionales et locales et veille à leur respect par chacune de ces autorités.

Le projet de budget fédéral (et en particulier l'exposé général) répond aux nouvelles exigences budgétaires, exception faite de la révision triennale des prévisions budgétaires par un organe indépendant (Conseil supérieur des finances - Section Besoins de financement)⁵⁴.

8. Organismes à consolider avec le pouvoir fédéral

Services administratifs à comptabilité autonome (Saca), organismes administratifs publics à gestion ministérielle (OAP GM) et organismes administratifs publics à gestion autonome (OAP GA)

Dispositions légales : dérogation à la législation sur la comptabilité

Le budget général des dépenses contient deux dispositions⁵⁵ prévoyant que l'article 19, § 3, de la loi du 22 mai 2003 n'est pas d'application pendant l'année budgétaire 2021. Cet article dispose que, pour les Saca et les OAP GM, le plafond des obligations juridiques pluriannuelles non récurrentes que les services sont autorisés à contracter pendant l'année budgétaire est fixé par une disposition particulière dans le budget général des dépenses.

Les budgets des Saca et des OAP GM figurant dans les tableaux II.4 et II.5 joints au projet de loi ne comprennent pas les colonnes reprenant les crédits de dépenses ou les estimations des recettes du dernier budget approuvé de l'année t-1, ni celles reprenant l'exécution du budget de l'année budgétaire t-2. Cette obligation figure à l'article 4 de l'arrêté royal du 31 juillet 2017. Deux dispositions légales⁵⁶ du projet de budget général des dépenses 2021 autorisent de déroger à cet article.

Les justifications de ces dispositions légales n'explicitent pas la raison de cette dérogation.

Étant donné que des crédits provisoires ont été utilisés durant toute l'année 2020 et vu le temps imparti, le SPF Bosa a indiqué qu'il n'était pas possible de présenter ces informations

⁵² Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation de la Cour des comptes.

⁵³ Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les communautés, les régions et les commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

⁵⁴ L'article 3 de l'accord de coopération du 22 mai 2014 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires organisant la publication de données budgétaires mensuelles et trimestrielles et déterminant l'organisme indépendant chargé d'évaluer les prévisions budgétaires attribue cette évaluation au Conseil supérieur des finances (section Besoin de financement).

⁵⁵ Article 5-01-3 (Saca) et article 6-01-2 (OAP GM).

⁵⁶ Article 5-01-4 (Saca) et article 6-01-3 (OAP GM).

avant 2021. Le SPF Bosa s'est toutefois engagé, lors du contrôle budgétaire 2021, à appliquer l'article 19, §3 de la loi du 22 mai 2003 et à reprendre le plafond des obligations juridiques pluriannuelles pour les Saca et les OAP GM.

Organismes publics administratifs à gestion autonome

Les budgets des organismes publics à gestion autonome doivent être annexés aux justifications du budget général des dépenses. La Cour des comptes constate que ces justifications sont incomplètes. Ainsi, ne sont pas repris les tableaux budgétaires de l'ensemble de ces institutions et les notes justificatives de l'Orchestre national de Belgique, de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire et du Banc d'épreuves des armes à feu.

PARTIE II

Recettes de l'Entité I

CHAPITRE I

Recettes du pouvoir fédéral

1 Évolution générale des recettes

Selon l'exposé général, les recettes (courantes et de capital) perçues par le pouvoir fédéral sont estimées, pour l'année 2021, à 122.411 millions d'euros. Il faut toutefois retirer de ce montant, au niveau des recettes non fiscales, une recette de 33,0 millions d'euros, afférente aux opérations de monétisation de la Monnaie royale de Belgique⁵⁷. Le montant total s'établit dès lors à 122.378 millions d'euros, soit une augmentation de 14,2% par rapport aux prévisions pour l'année 2020. Ces estimations ne tiennent cependant pas compte de l'effet des mesures qui ont été prises à l'occasion de la deuxième vague de la pandémie de Covid (voir partie I, point 2). Ces recettes sont principalement composées de recettes fiscales (en hausse de 14,4% par rapport aux estimations 2020). Cette augmentation sera plus amplement commentée aux points suivants du présent chapitre.

Tableau – Recettes totales de caisse (en millions d'euros)

	Réalisations probables 2020	Initial 2021	Différence
Recettes fiscales	103.310	118.193	+14.882
Recettes non fiscales	3.867	4.185	+318
Recettes totales	107.177	122.378	+15.201
Transferts Union européenne	3.035	3.365	+330
Transferts régions et communautés	42.260	46.211	+3.951
Transferts sécurité sociale	17.134	20.437	+3.303
Transferts divers	568	604	+36
Total des transferts	62.997	70.617	+7.620
Budget des voies et moyens	44.180	51.761	+7.581
(Pourcentage des voies et moyens)	(41,2%)	(42,3%)	

Source : exposé général et Cour des comptes

⁵⁷ Voir le chapitre «Recettes non fiscales» ci-dessous.

Les transferts atteignent 70.617 millions d'euros, en augmentation de 12,1% par rapport aux estimations de l'année précédente, et portent essentiellement sur les recettes fiscales. Les recettes fiscales estimées pour l'année 2021, perçues par le pouvoir fédéral, sont transférées à hauteur de 59,7% vers d'autres niveaux de pouvoir ou entités publiques. Un montant estimé de 15 millions d'euros de recettes non fiscales est également transféré aux Régions. Des informations plus détaillées concernant ces transferts sont reprises dans la suite de ce rapport.

La Cour rappelle cependant que plusieurs recettes pour compte de tiers sont inscrites, à tort, au budget et ne devraient donc pas transiter par des fonds d'attribution. Pour les régions, les recettes de tiers indûment inscrites dans les fonds d'attribution s'élèvent à 9.861,7 millions d'euros : les centimes additionnels régionaux sur l'IPP, tant pour l'année en cours qu'au titre de régularisation des années antérieures, ainsi que les amendes routières sont en effet qualifiés dans la LSF de recettes propres au profit des régions.

Pour le financement alternatif de la sécurité sociale, les recettes indûment inscrites atteignent 290,2 millions d'euros. Il s'agit du Maribel social et des cotisations spéciales de sécurité sociale établies lors de l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques.

Le solde des prévisions de recettes, qui s'élève à 51.761 millions d'euros, est inscrit au budget des voies et moyens. Ce montant augmente de 7.581 millions d'euros (+17,2%) par rapport aux estimations de 2020.

2 Recettes fiscales

2.1 Évolution des recettes de caisse

Les recettes en base caisse pour 2021 sont estimées à 118.192,5 millions d'euros, soit une augmentation de 14.882,1 millions d'euros (+14,4 %) par rapport aux recettes probables de 2020. Après la forte diminution des recettes en 2020 (estimée à -11,5 %), l'augmentation en 2021 permet de rétablir les recettes fiscales au niveau de 2019 (+1,3 %). Depuis 2014, le SPF Finances estime toutefois d'abord les recettes fiscales en base SEC (voir le point 2.2) et les transpose ensuite en recettes de caisse par le biais des « corrections de caisse » (-1.115,8 millions d'euros). Ces corrections concernent principalement⁵⁸ les recettes des impôts directs et, en particulier, celles du précompte professionnel (estimées à -3.981,4 millions d'euros en 2021). En outre, il faut tenir compte en 2021 du report de l'avance TVA de décembre 2020⁵⁹ (+3,2 milliards d'euros), une mesure d'aide dans le cadre de la lutte contre le coronavirus.

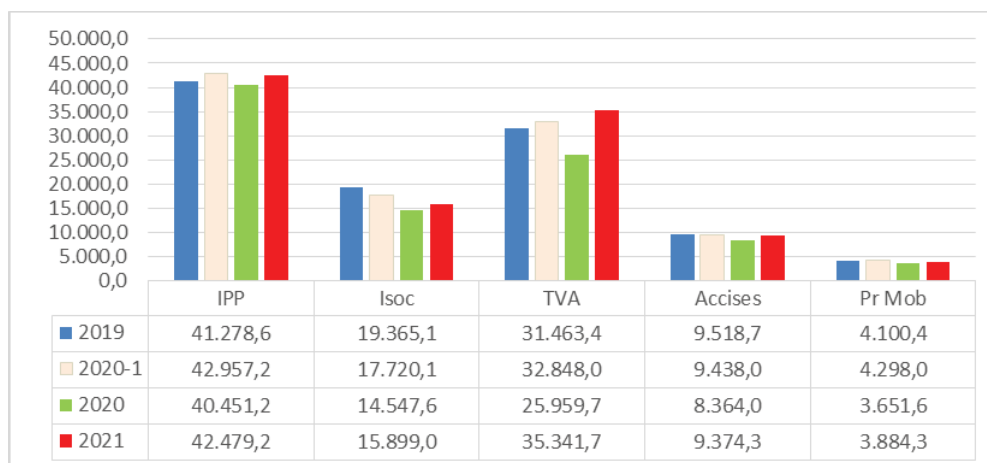
Le graphique ci-dessous présente l'incidence de la première vague de coronavirus sur les recettes fiscales. Elle résulte, d'une part, de la baisse de l'activité économique et des mesures prises pour soutenir les particuliers et les entreprises dans le cadre de la crise du coronavirus

⁵⁸ Les autres corrections concernent la neutralisation des délais de paiement et des impôts Union Économique Belgo-Luxembourgeoise (UEBL) sur les recettes d'accises.

⁵⁹ Les mesures dans le cadre de la lutte contre le coronavirus sont examinées en détail au point 2.4.2 Incidence complémentaire des mesures Covid-19.

et, d'autre part, des mesures prises par le gouvernement lors du conclave. Les recettes de l'impôt des sociétés et de la TVA en particulier présenteront probablement de fortes variations en 2020 et 2021. En ce qui concerne la TVA, cette situation s'explique en partie par l'avance TVA précitée de décembre dont les recettes, qui s'élèvent à 3,2 milliards d'euros, sont reportées à 2021.

Graphes : Évolution des recettes fiscales en base caisse au cours de la période 2019-2021, l'année 2020-1 correspondant aux recettes estimées telles que reprises dans le rapport de monitoring de mars 2020 (avant la crise du coronavirus)



Source : Cour des comptes

Les mesures fiscales sont abordées en détail au point 2.3.

2.2 Estimation de base par le SPF Finances

2.2.1 Généralités

Pour l'estimation des recettes en base SEC, le service d'encadrement Expertise stratégique du SPF Finances utilise un modèle macroéconomique désagrégé pour les catégories de recettes les plus importantes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA et accises). Ce modèle tient compte, le cas échéant, d'un rythme d'enrôlement modifié⁶⁰. En ce qui concerne l'impôt des sociétés, le rapport versements anticipés/enrôlements est adapté en fonction du dernier exercice d'imposition clôturé.

Pour l'estimation des recettes du précompte mobilier, le service d'encadrement utilise une méthode spécifique mais qui n'est pas constante. La tendance négative du précompte mobilier au cours des dernières années a contraint le SPF Finances à adapter plusieurs fois

⁶⁰ Cela vaut principalement pour l'enrôlement à l'impôt des personnes physiques, dont le SPF Finances tente d'accélérer le rythme.

sa méthode d'estimation. Les autres recettes sont estimées par les administrations compétentes.

Les modèles partent des recettes fiscales escomptées de l'année en cours, qu'il convient d'estimer aussi correctement que possible. Le SPF Finances intègre ensuite l'incidence des mesures déjà décidées, en fonction 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.

2.2.2 Estimation des recettes escomptées pour 2020 (SEC)

Le SPF Finances estime les recettes fiscales pour 2020 à 110.309,7 millions d'euros, soit 8.513,2 millions d'euros (ou -7,2 %) de moins que les réalisations de 2019.

Les répercussions économiques du confinement et les effets des mesures de lutte contre le coronavirus, visant à garantir la liquidité et la solvabilité des ménages et des entreprises, ont rendu l'estimation bien plus complexe à réaliser. En raison des fluctuations importantes des recettes, le SPF Finances a été contraint d'adapter ses méthodes d'estimation habituelles. Pour la plupart des catégories d'impôts, il prend en considération les réalisations jusqu'en juillet et estime les mois suivants du mieux qu'il peut, en tenant compte de glissements de recettes de 2020 vers les années ultérieures et des effets uniques liés à la crise du coronavirus.

La baisse par rapport à 2019 constate dans pratiquement toutes les catégories d'impôts et est la plus marquée au niveau des versements anticipés (-2.542,9 millions d'euros), des enrôlements à l'impôt des sociétés (-558,2 millions d'euros), du précompte professionnel (-386 millions d'euros), de la TVA (-3.220,3 millions d'euros) et des accises (-1.100,6 millions d'euros). La diminution est en grande partie imputable à la crise du coronavirus (-11.603 millions d'euros)⁶¹, mais d'autres facteurs expliquent aussi la baisse des recettes, comme la reprise d'un certain nombre d'impôts par la Région de Bruxelles-Capitale (-187,2 millions d'euros), des enrôlements à l'impôt des sociétés inférieurs pour l'exercice

⁶¹ Il s'agit de la différence entre les recettes estimées en septembre 2020 et en mars 2020 (situation avant la crise du coronavirus, où les recettes étaient encore estimées à 121.912 millions d'euros, soit 2.991 millions d'euros de plus que les recettes de 2019 estimées à ce moment-là). Il s'agit d'une estimation très simplifiée, étant donné qu'il est complexe de procéder à un calcul détaillé en raison de l'imbrication des recettes et des mesures. Ainsi, le SPF Finances a ajouté une incidence négative de -1.048,6 millions d'euros pour un certain nombre de mesures de lutte contre le coronavirus, mais l'incidence d'autres mesures est déjà comprise en partie dans les réalisations du premier semestre, comme, par exemple, la diminution du précompte professionnel sur les allocations de chômage temporaire (15 % au lieu de 26,5 %). Pour davantage d'informations au sujet des mesures de lutte contre le coronavirus, il est renvoyé au point 2.4.2 Incidence complémentaire des mesures Covid-19.

d'imposition 2019 (-664,8 millions d'euros)⁶², l'annulation de la taxe sur les comptes-titres⁶³ (-215 millions d'euros) et un remboursement exceptionnel de 255 millions d'euros de recettes TVA⁶⁴.

La dernière phase de la réforme de l'impôt des sociétés est entrée en vigueur en 2020. L'estimation de cet impôt par le SPF Finances est fondé sur le tarif de base réduit de 25 % (au lieu de 29 %) à partir de 2020. Conformément aux estimations initiales de la réforme, le SPF prévoit une incidence complémentaire pour compenser cette réduction du taux⁶⁵.

Le SPF Finances tient aussi compte à partir de 2020 d'une perception accélérée de l'impôt des sociétés (85/15)⁶⁶. Les enrôlements en 2021 diminuent donc encore par rapport aux années précédentes.

2.2.3 Estimation des recettes de base pour 2021 (SEC)

Le SPF Finances estime les recettes 2021 à 118.854 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 8.544,3 millions d'euros (ou 7,75 %) par rapport aux recettes estimées pour 2020. En ce qui concerne l'estimation de l'impôt des personnes physiques, de l'impôt des sociétés, de la TVA et des accises pour 2021, le SPF Finances applique à nouveau le modèle basé sur les paramètres macroéconomiques les plus récents du BFP (septembre 2020), en tenant compte de plusieurs effets uniques de 2020⁶⁷. Il estime les autres recettes par extrapolation et évaluation et y ajoute ensuite l'incidence complémentaire de mesures antérieures (-385,6 millions d'euros, dont -277,3 millions d'euros pour les mesures corona).

Le SPF Finances ne prévoit plus d'incidence de la réforme de l'impôt des sociétés, bien que les mesures n'aient pas encore atteint pleinement leur vitesse de croisière. Il ne tient pas

⁶² Le SPF Finances constate que l'impôt des sociétés de l'exercice d'imposition 2019 a débouché sur une diminution des recettes par rapport à l'exercice d'imposition 2018 (-5,4 %). Il conclut que la forte augmentation des versements anticipés en 2018 ne concernait qu'un déplacement des enrôlements vers les versements anticipés (et non une croissance structurelle, selon une répartition 50/50, comme encore supposé lors de la confection du budget initial 2019 – voir le rapport de la Cour des comptes, Commentaires et observations sur le projet de budget de l'État 2019, p. 26). Compte tenu du rythme d'enrôlement, il tient compte d'une incidence négative de -664,8 millions d'euros (soit 22 % de l'augmentation des versements anticipés en 2018) en 2020.

⁶³ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 17 octobre 2019. Le SPF Finances estime que 35 millions d'euros seront encore perçus en 2020 via l'enrôlement à l'impôt des personnes physiques. En 2019, la taxe sur les comptes-titres avait encore rapporté 250 millions d'euros.

⁶⁴ Il s'agit d'une transaction intragroupe dans le cadre de laquelle l'entreprise A a vendu une partie de ses actifs à l'entreprise B. Puisque cette transaction est soumise à la TVA, l'entreprise A a versé la TVA due en décembre et l'entreprise B a repris la TVA déductible dans la déclaration de décembre. Le remboursement effectif n'est toutefois intervenu qu'au mois de mars 2020, conformément à la réglementation en matière de TVA.

⁶⁵ Une première réévaluation de la réforme, effectuée par le SPF Finances sur la base de données plus récentes montre que les mesures compensatoires ne suffisent pas pour compenser les réductions de taux. Le SPF Finances souligne toutefois que les résultats doivent être examinés avec la prudence nécessaire parce qu'il s'agit d'un exercice complexe et que les effets de certaines mesures ne sont pas univoques ou peuvent provoquer des glissements. D'après le SPF Finances, l'observation de toute l'incidence d'une telle réforme nécessite aussi un certain temps.

⁶⁶ À la suite de l'augmentation en 2017 et 2018 des pourcentages de majoration en cas de versements anticipés insuffisants, les entreprises ont été incitées à effectuer davantage de versements anticipés. Le rapport versements anticipés/enrôlements était en effet passé en dessous de 65 % en 2016.

⁶⁷ Voir le point 2.4.2 Incidence complémentaire des mesures Covid-19.

compte de l'incidence complémentaire des mesures introduites en 2019 et 2020 sur les enrôlements⁶⁸. Sur la base de l'étude du SPF Finances concernant la réévaluation de la réforme, ces mesures pourraient avoir une incidence négative complémentaire en 2021.

2.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)

Le projet de budget estime les recettes fiscales en base SEC à 119.308,3 millions d'euros. Par rapport à l'estimation de base (+454,3 millions d'euros), cette augmentation résulte de l'incidence des mesures fiscales décidées lors du conclave budgétaire d'octobre 2020.

2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures fiscales sur les recettes estimées pour 2021 s'élève à 68,7 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de l'incidence budgétaire de mesures prises lors de conclaves budgétaires précédents et d'initiatives parlementaires (-108,3 millions d'euros) ainsi que des mesures de lutte contre le coronavirus prises par le biais d'arrêtés de pouvoirs spéciaux (-277,3 millions d'euros) et, d'autre part, de l'incidence budgétaire des nouvelles mesures fiscales (454,3 millions d'euros) décidées lors du conclave d'octobre 2020.

Le tableau 5 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2021 » joint à l'exposé général (p. 96) contient un aperçu de ces mesures. Leur estimation est effectuée en base SEC.

La Cour commente ci-après chacune des catégories précitées séparément.

2.4.1 Incidence complémentaire des mesures existantes

L'incidence complémentaire des mesures fiscales existantes concerne des mesures prises lors de conclaves budgétaires précédents et des initiatives parlementaires prises pendant la formation du gouvernement, à savoir :

Tableau – Aperçu de l'incidence des mesures fiscales existantes (en millions d'euros)

Mesure	En million d'euros
Augmentation de l'exonération de la première tranche des dividendes ordinaires	-17,3
Deuxième pilier de pension pour travailleurs salariés	-17,1
Tax shift sur l'impôt des personnes physiques	+22,6
Exonération fiscale à caractère social pour le statut unique	-50,0
Réduction d'impôt sur les pensions et les revenus de remplacement	-42,7
Augmentation de l'exonération à caractère social	-2,0
Non-taxation de certains droits d'emphytéose	-1,8

⁶⁸ En ce qui concerne l'impôt des sociétés, d'après le ratio versements anticipés/enrôlements (85/115), 15 % seront perçus via les enrôlements au cours des deux prochaines années (70 % au cours de l'année X+1 et 30 % au cours de l'année X+2) ; pour l'impôt des personnes physiques, il a été tenu compte, lors de la réforme, d'un ratio 83/17 et d'un rythme d'enrôlement de 70 % au cours de l'année X+1 et de 30 % au cours de l'année X+2.

Total **-108,3**

2.4.2 Incidence des mesures covid-19

L'incidence de la pandémie de Covid-19 est énorme, que ce soit sur le plan social, économique ou budgétaire. Vu la gravité de la crise, le gouvernement précédent a reçu, en mars 2020, des pouvoirs spéciaux pour entamer rapidement et efficacement la lutte contre le coronavirus. La liste des mesures prises contient aussi des mesures fiscales. Celles-ci ont un caractère temporaire et visent à donner davantage de marge financière aux entreprises et aux ménages pendant cette crise⁶⁹. Un certain nombre de ces mesures ont encore un effet sur le budget 2021 que le gouvernement estime à -277,3 millions d'euros.

Tableau – Aperçu des mesures Covid-19 telles que reprises dans le budget initial 2021 (en millions d'euros)

Mesure	2020 ⁷⁰	2021	Total
Réserve exonérée « Carry Back »	-527,0	-62,1	-589,1
Déduction pour investissement majorée (25 %)	-178,9	-110,9	-289,8
Réduction temporaire de la TVA pour l'horeca	-347,5	0,0	-347,5
Modification des pourcentages concernant les versements anticipés (pertes de majorations)	0,0	-50,4	-50,4
Augmentation de la déduction des frais de réception de 50 % à 100 %	0,0	-48,7	-48,7
Élargissement du tax shelter aux start-ups et scale-ups	0,0	-2,9	-2,9
Extension du tax shelter aux PME ayant connu une baisse considérable du chiffre d'affaires	0,0	-2,3	-2,3
Exonération des droits d'expédition	-1,0	0,0	-1,0
Total	-1.054,4	-277,3	-1.331,7

Source : exposé général et Cour des comptes

La liste de toutes les mesures fiscales prises est plus longue que ce que le tableau laisse supposer et une partie de celles-ci pourrait avoir une incidence tant positive que négative sur le budget 2021. La Cour examine plus en détail ci-après certaines de ces mesures.

Par ailleurs, la Cour relève, de manière générale, que les notes de calcul communiquées estiment l'incidence budgétaire au moment de l'introduction des mesures et que cette incidence n'a pas ou peu été actualisée lors de la confection du budget initial 2021. Ainsi les conséquences des périodes de fermeture obligatoire dans certains secteurs de même que la

⁶⁹ La plupart des mesures ont été introduites par la loi du 29 mai 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du Covid-19 (Corona I), la loi du 23 juin 2020 portant des dispositions fiscales afin de promouvoir la liquidité et la solvabilité des entreprises dans le contexte de la lutte contre les conséquences économiques de la pandémie de Covid-19 (Corona II) ou la loi du 15 juillet 2020 portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du Covid-19 (Corona III). Certaines mesures ont été prolongées entre-temps jusqu'en 2021.

⁷⁰ L'incidence estimée en 2020 est intégrée dans le budget 2021 en tant que correction technique. Celle-ci augmente les recettes de base de 2020 de manière à obtenir une base de calcul aussi exacte que possible pour 2021.

contraction générale de l'économie n'ont peu ou pas été suffisamment prises en compte, de sorte qu'il existe un risque de surestimation pour certaines mesures⁷¹.

La Cour examine certaines mesures plus en détail ci-après.

Réserve exonérée « Carry Back » (-527,0 millions d'euros en 2020 et -62,1 millions d'euros en 2021)

Cette mesure permet aux indépendants et aux sociétés de déduire leur perte fiscale de 2020 des bénéfices imposables de 2019, ce qui permet de renforcer la position de liquidité à court terme⁷².

La Cour signale que le coût estimé doit en grande partie être considéré comme un glissement. En effet, si la perte estimée de 2020 est imputée sur les bénéfices de 2019, elle ne pourra plus être déduite des bénéfices futurs⁷³. L'ampleur de ce glissement dépendra des pertes de 2020 et est donc encore incertaine.

Enfin, la Cour souligne que le délai de dépôt des déclarations à l'impôt des sociétés a été prolongé jusqu'au 16 novembre 2020, de sorte que les enrôlements de l'exercice d'imposition 2020 se déplaceront en grande partie vers 2021.

Déduction majorée pour investissement (-178,9 millions d'euros en 2020 et -110,9 millions d'euros en 2021)

La loi Corona III introduit à nouveau une déduction pour investissement majorée temporaire. Celle-ci s'élève à 25 % pour les immobilisations acquises ou constituées entre le 12 mars 2020 et le 31 décembre 2020.

La Cour observe que l'estimation de l'incidence fiscale repose sur des données dépassées⁷⁴. En outre, celles-ci se basent indûment sur une année complète. Vu la crise actuelle, il est concevable que les entreprises et les indépendants investissent moins que d'autres années. Le coût de la mesure sur plusieurs années budgétaires pourrait donc être surestimé. En ce qui concerne la répartition du coût entre les années budgétaires, la Cour souligne que la déduction des intérêts peut être reportée à la période imposable suivante si les bénéfices sont insuffisants pour imputer la déduction sur ceux-ci. La note de calcul ne tient pas compte de

⁷¹ La réduction temporaire de TVA pour l'horeca se base sur les recettes de services similaires en 2019. Vu les périodes de fermeture obligatoire dans l'horeca et l'occupation limitée pendant les mois d'été, le chiffre d'affaires aura fortement diminué en 2020, ce qui n'a pas été pris en considération. L'estimation de l'augmentation de la déduction des frais de réception tient, quant à elle, compte d'une diminution de 33 % pour ce type de coûts, mais ce calcul date aussi d'avant la deuxième vague de coronavirus et n'a pas été actualisé.

⁷² Grâce à la déduction anticipée des pertes, les indépendants et les sociétés pourront récupérer les versements anticipés effectués en trop ou payer moins d'impôts supplémentaires lors de l'enrôlement de l'exercice d'imposition 2020.

⁷³ Le SPF Finances considère que 80 % du coût pourra être récupéré au cours des prochaines années. Les 20 % restants concernent les entreprises ayant utilisé le système de *carry-back*, mais qui tombe en faillite par la suite.

⁷⁴ Une mesure similaire a été introduite lors de la réforme de l'impôt des sociétés. Bien que des informations plus récentes soient disponibles entre-temps, l'estimation repose toujours sur le coût de base tel que calculé à l'époque.

cette possibilité de report et attribue 85 % du coût au niveau de l'impôt des sociétés à l'année 2020 en réduisant les versements anticipés⁷⁵.

Modification des pourcentages concernant les versements anticipés (-50,4 millions d'euros en 2021)

Les indépendants et les sociétés qui effectuent leurs versements anticipés en temps voulu peuvent bénéficier d'un avantage fiscal. Plus les versements anticipés sont effectués tôt dans l'année, plus l'avantage est grand. Si les versements anticipés ont été insuffisants, une sanction est infligée (*majoration d'impôt*). Comme de très nombreux contribuables sont confrontés à des problèmes de liquidité en raison de la crise du coronavirus, le gouvernement a décidé de relever de façon unique les pourcentages des avantages des versements anticipés des troisième et quatrième échéances (10 octobre et 20 décembre), de sorte qu'il est moins préjudiciable de reporter les versements anticipés à plus tard dans l'année.

La mesure entraîne tout d'abord un déplacement des versements anticipés au sein de l'année 2020. En outre, le SPF Finances estime qu'elle peut conduire à une diminution des recettes lors de l'enrôlement de l'exercice d'imposition 2021 en raison de la disparition de majorations d'impôts parce que les contribuables seront enclins à effectuer davantage de versements anticipés. La Cour attire l'attention sur le caractère incertain de l'estimation.

Mesures Covid-19 non reprises dans le budget

Comme indiqué ci-dessus, le gouvernement a introduit, outre les mesures précitées, d'autres modifications fiscales dans le cadre de la lutte contre les conséquences de la pandémie. Celles-ci ne figurent pas dans la liste des corrections techniques, ni dans la liste des mesures ayant une incidence complémentaire sur le budget 2021⁷⁶. Le coût budgétaire de ces modifications est généralement difficile à estimer. La Cour attire l'attention sur les mesures suivantes :

- *Diminution du précompte professionnel sur les allocations de chômage temporaire*

Le précompte professionnel retenu sur les allocations de chômage temporaire s'élève normalement à 26,75 %. Ce taux a été réduit à 15 % à partir du 1^{er} mai 2020. La réduction était à l'origine applicable jusque fin 2020, mais elle a été prolongée entre-temps⁷⁷. La taxation globale n'est pas modifiée, de sorte que la mesure s'apparente à un déplacement d'une taxation via le précompte professionnel en 2020 vers une taxation via l'impôt des personnes physiques en 2021. Le SPF Finances estime la diminution des recettes à 410,5 millions d'euros en 2020. D'après le SPF, 65 % de ce montant pourrait être récupéré en 2021 et les 35 % restants en 2022.

⁷⁵ Aucune incidence n'est prise en compte dans les versements anticipés à l'impôt des personnes physiques. Cette incidence est répartie en fonction du rythme d'enrôlement (78,5 % en 2021 et 21,5 % en 2022).

⁷⁶ Reprises dans les tableaux 4 et 5, p. 95-96, de l'exposé général.

⁷⁷ Le gouvernement fédéral a approuvé, le 6 novembre 2020, toute une série de mesures de soutien, parmi lesquelles la prolongation de cette mesure.

La Cour des comptes considère que la note de calcul comporte une surestimation due à une erreur matérielle. Le calcul effectué par la Cour, en appliquant les mêmes raisonnements et hypothèses, donne une diminution des recettes de précompte professionnel en 2020 de 346,4 millions d'euros au lieu des 410,5 millions d'euros précités. L'incidence de la diminution a déjà été prise en compte lors de l'estimation des recettes de 2020. Par prudence, il a été décidé de ne pas appliquer de correction technique. En ce qui concerne l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques, on peut, à la lumière de ce qui précède, s'attendre à une incidence positive de 225,2 millions d'euros en 2021 et de 121,2 millions d'euros en 2022⁷⁸. L'incidence précise de la mesure devra être réévaluée lors du contrôle budgétaire de 2021.

- *Chèques consommation*

Le chèque consommation s'élève à 300 euros maximum non imposables et peut être accordé aux travailleurs salariés jusqu'au 31 décembre 2020. Dans le chef de l'employeur, la valeur du chèque peut être inscrite en frais professionnels et est donc déductible à 100 %.

Les recettes de TVA supplémentaires sur les achats financés via le chèque consommation devraient suffire à compenser le coût budgétaire pour l'impôt des sociétés. La Cour attire l'attention sur le risque de sous-estimation étant donné qu'il est peu probable que tous les achats supplémentaires soient soumis à un taux de TVA de 21 %. En effet, le chèque peut également être utilisé dans l'horeca et dans le secteur culturel et/ou sportif, où des taux inférieurs sont généralement applicables.

- *Prolongation de délais de déclaration et de paiement*

Plusieurs délais ont été prolongés pour faciliter la vie des contribuables quant à leurs obligations de déclaration et de paiement pendant la crise de la Covid-19⁷⁹. En outre, le SPF Finances fait aussi preuve de souplesse dans l'octroi de plans de paiement, qui peuvent être demandés jusqu'au 31 décembre 2020. Bien que les mesures entraînent essentiellement des déplacements au sein de l'année 2020, la Cour fait observer qu'elles pourraient aussi provoquer un glissement de recettes vers l'année 2021. La Cour ne dispose toutefois pas de données chiffrées à ce sujet.

- *Dons*

La réduction d'impôt pour dons a été relevée de 45 % à 60 % et le montant des dons pour lesquels une réduction d'impôt est accordée peut désormais atteindre 20 % des revenus nets (au lieu de 10 % auparavant). À partir des données de l'année de revenus 2017, le SPF Finances

⁷⁸ Le calcul précédent ne tenait pas encore compte de la prolongation de la mesure annoncée récemment. Il faudra impérativement procéder à une réestimation lors du contrôle budgétaire de 2021.

⁷⁹ Pour certains décomptes en matière de TVA et de précompte professionnel, un report automatique de paiement de deux mois a été accordé. Pour l'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés, un délai supplémentaire de deux mois a aussi été accordé automatiquement pour le décompte de l'exercice d'imposition 2019 établi après le 12 mars 2020. Par ailleurs, le délai de dépôt de la déclaration à l'impôt des sociétés (exercice d'imposition 2020) a été repoussé au 16 novembre 2020.

estime l'incidence maximale de cette mesure à 32,2 millions d'euros (dont 22,5 millions d'euros en 2021). Cette incidence n'a toutefois pas été répercutée dans le budget.

- *Droit passerelle de crise pour les indépendants*

Les indépendants contraints d'interrompre (partiellement ou entièrement) leur activité en raison de la crise du coronavirus ont droit à une allocation passerelle de crise sous certaines conditions. Dans certains cas, l'allocation sera imposable séparément à 16,5 % et donc pas aux taux progressifs normaux. Cela pourrait entraîner une diminution des recettes lors de l'enrôlement de l'exercice d'imposition 2021. Cela peut avoir un impact budgétaire sur l'évaluation de l'exercice d'imposition 2021. La Cour n'a cependant pas reçu d'informations complémentaires à ce propos.

Mesures Covid-19 ayant une incidence sur les recettes de caisse

Outre les mesures précitées, qui ont une incidence sur les recettes SEC de 2020 ou de 2021, la Cour attire l'attention sur les mesures ci-après, dont l'incidence sur les recettes de caisse est significative :

- *Avance TVA de décembre*

En principe, les entreprises doivent verser une avance TVA au plus tard le 24 décembre, sous peine d'intérêts de retard. Dans le cadre des mesures de relance Covid-19, il est dérogé à ce principe. Les assujettis à la TVA ne sont pas obligés de payer une avance au mois de décembre. Le montant dû pour la dernière période de déclaration doit être versé au plus tard le 20 janvier 2021.

Le SPF Finances tient compte d'un déplacement de 3,2 milliards d'euros de 2020 à 2021 dans son estimation des recettes de caisse. La Cour souligne que ce montant se base sur l'année 2019 et risque donc d'être surestimé.

- *Dispense partielle du versement du précompte professionnel*

Pour soutenir les secteurs lourdement touchés, le législateur a réduit les coûts salariaux pour les mois de juin, juillet et août 2020, en accordant une dispense partielle de versement du précompte professionnel. Les employeurs qui ont eu recours au régime de chômage temporaire pendant au moins 30 jours consécutifs entre le 12 mars 2020 et le 31 mai 2020 peuvent demander une dispense de 50 %. Celle-ci est calculée sur la différence positive entre le précompte professionnel des mois de juin, juillet et août et le précompte professionnel de la période de référence, à savoir mai 2020.

Le SPF Finances a estimé l'incidence de cette mesure à -460,4 millions d'euros sur la base de plusieurs évaluations et hypothèses. Ce montant a aussi été pris en compte dans les recettes de caisse. Entre-temps, il est apparu que l'incidence en 2020 serait inférieure aux prévisions

initiales. Le 6 novembre 2020, les dispenses demandées représentaient 54,36 millions d'euros. Ce montant pourrait encore augmenter au cours des prochains mois⁸⁰.

En ce qui concerne l'incidence des mesures Covid-19, la Cour des comptes conclut qu'il ressort de ce qui précède que celles-ci ont une incidence significative mais difficile à estimer sur les recettes fiscales en 2020 et 2021. Vu la série de mesures de soutien supplémentaires adoptées le 6 novembre 2020 par le conseil des ministres (qui prolongent pour la plupart des mesures fiscales existantes), on peut s'attendre à ce que cette incidence augmente encore. La Cour souligne l'importance d'un suivi rigoureux et d'une actualisation périodique de l'incidence budgétaire des mesures.

2.4.3 Nouvelles mesures fiscales

Lors du conclave budgétaire d'octobre 2020, le gouvernement a pris des nouvelles mesures ayant une incidence budgétaire estimée à +454,3 millions d'euros sur les recettes fiscales de 2021. Le tableau ci-dessous en donne un aperçu.

Tableau – Aperçu des mesures du conclave telles que reprises dans le budget initial 2021 (en millions d'euros)

Mesure	Montant
Taxe sur les comptes-titres	+397,8
Transposition de la directive e-commerce	+125,0
Augmentation des accises sur le tabac	+120,0
Relèvement progressif de la pension minimum (effet retour)	+103,8
Crossborder	+100,0
Fin des régularisations fiscales (effet retour)	+40,0
Non-indexation des dépenses fiscales	+17,0
Indemnités minimales d'incapacité de travail (effet retour)	+4,7
Dispense de versement du précompte professionnel formation	-11,0
Fiscalité familiale	-49,0
Diminution temporaire du taux de TVA (6 %) pour la démolition et la reconstruction	-191,0
Augmentation temporaire de la déduction pour investissement	-203,0
Total	+454,3

⁸⁰ En raison de la publication tardive de la loi et de l'arrêté royal d'exécution, cette mesure a connu un démarrage tardif. L'arrêté royal du 27 septembre 2020 a résolu un certain nombre de problèmes pratiques et permet d'imputer la dispense immédiatement sur le précompte professionnel dû pour le mois de septembre ou d'octobre (ou pour le troisième trimestre 2020). Si la dispense ne peut être imputée sur le précompte professionnel dû pour ces mois parce que celui-ci est insuffisant, elle peut encore être reportée à la déclaration du mois de novembre.

Les notifications prévoient aussi l'introduction d'une réserve de reconstitution à partir de l'exercice d'imposition 2022 n'ayant pas d'incidence budgétaire en 2021.

Pour de plus amples informations sur l'incidence fiscale des mesures sociales, la Cour renvoie à la Partie III – Chapitre II – Dépenses de la sécurité sociale. Il s'agit plus particulièrement des effets retour fiscaux du relèvement progressif de la pension minimum.

La Cour formule les observations suivantes au sujet des mesures :

Taxe sur les comptes-titres (+397,8 millions d'euros)

L'incidence budgétaire de la taxe est difficile à estimer précisément, parce que la base imposable n'est pas connue avec précision. Le SPF Finances estime les recettes à partir de données de la BNB et d'une étude récente et de certaines hypothèses que la Cour des comptes n'a pas été en mesure de vérifier. Les calculs débouchent sur une recette de 428,7 millions d'euros (267,3 millions d'euros provenant des particuliers et 161,4 millions d'euros provenant des personnes morales). Sur ce montant, 30,9 millions d'euros seraient versés lors du dépôt de la déclaration à l'impôt des personnes physiques en 2022.

Transposition de la directive européenne 2019/1995 concernant le e-commerce (+125 millions d'euros)

La transposition de la directive européenne a pour but de simplifier les obligations en matière de TVA des vendeurs en ligne (tant au sein de l'UE qu'en dehors), de créer un *level playing field* pour l'ensemble des vendeurs et de garantir un meilleur respect des obligations en matière de TVA. Cela implique une extension du système Moss existant (limité à une taxe sur les services de télécommunication), l'assujettissement des transactions en dehors de l'Union européenne et la suppression de la dispense pour les montants jusqu'à 22 euros⁸¹.

La Cour souligne que les recettes dépendront de l'entrée en vigueur à temps de la mesure (à partir du 1^{er} juillet 2021). Si le Conseil européen avait bien décidé du report à cette date, quelques États ont entre-temps introduits une demande de report au 1^{er} janvier 2022.

Crossborder (+100 millions d'euros)

Le projet Crossborder, dans son acception large, se rapporte à la politique de poursuite et de recouvrement des amendes routières et pénales, tant à l'égard des Belges que des étrangers. Le montant des recettes est estimé à 510,1 millions d'euros en 2020.

Une recette nette supplémentaire de 100 millions d'euros est attendue dès 2021. Celle-ci semble surestimée. Cette augmentation de recettes proviendrait, d'une part, de l'accroissement des recettes, résultant des mesures déjà existantes et, d'autre part, de recettes complémentaires dues à des initiatives nouvelles telles que des investissements dans le système judiciaire (parquet), dans les zones de police et dans les centres de traitement.

⁸¹ Le système de mini-guichet unique (Moss) est un régime de TVA au sein de l'Union européenne grâce auquel la TVA qui est normalement due dans plusieurs pays de celle-ci pour les services précités peut être versée dans un seul pays. En cas de chiffres d'affaires limités, le système est optionnel.

Pour ces dernières, les renseignements obtenus de l'administration indiquent que le rendement attendu ne sera sans doute pas atteint avant plusieurs années. La Cour n'a, par ailleurs, reçu aucune information complémentaire sur les coûts et délais de mise en place de ces investissements.

Au vu de ces éléments, la Cour estime que la recette nette supplémentaire de 100 millions d'euros attendue dès 2021 semble surestimée.

TVA 6% Démolition-Reconstruction (-191 millions d'euros)

Actuellement, un taux de TVA réduit de 6% sur les opérations de démolition/reconstruction s'applique dans 32 zones urbaines. L'objectif de la mesure est d'étendre, sous certaines conditions, le bénéfice de ce taux réduit à l'ensemble du territoire. Des incertitudes existent toutefois quant à l'adéquation de celle-ci avec le droit européen⁸². Le Conseil d'État (avis 68.243) indique, en effet que « sans un affinement des conditions fixées, la mesure ne peut être considérée comme conforme au droit de l'Union européenne ». Par ailleurs, aucune demande ni information relative à cette mesure n'a été transmise à la Commission européenne.

Augmentation temporaire de la déduction pour investissement (-203 millions d'euros)

Dans les notifications budgétaires du 23 octobre 2020, le gouvernement a prolongé cette mesure Covid-19 de deux ans. Le coût total estimé pour 2021 s'élève à 313,9 millions d'euros⁸³. Pour un commentaire sur la mesure, la Cour renvoie au point 2.4.2.

Réserve de reconstitution

La réserve de reconstitution⁸⁴ permet aux entreprises de constituer, sous certaines conditions, une réserve exonérée à concurrence des pertes d'exploitation de 2020 durant les trois périodes imposables suivantes (à partir de l'exercice d'imposition 2022) afin d'améliorer leur solvabilité d'une manière fiscalement avantageuse. Le SPF Finances estime que les entreprises ne comptabiliseront la constitution de la réserve qu'au moment de rédiger leur déclaration d'impôt. Il impute donc la totalité de l'incidence annuelle estimée (-256 millions d'euros) sur les enrôlements, et ce pour la première fois en 2022.

La Cour souligne que les versements anticipés de 2021 pourraient toutefois être influencés négativement si les entreprises tiennent compte de la constitution de la réserve dans les versements anticipés de 2021. L'estimation de l'incidence annuelle nécessitera en outre un suivi régulier, parce que l'estimation des pertes en 2020 repose sur de nombreuses hypothèses. Il s'agit de plus d'une exonération temporaire de la réserve, qui sera à nouveau imposable lors de la distribution ou liquidation ultérieure.

⁸² Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

⁸³ La mesure a été introduite par la loi Corona III et a une incidence budgétaire de 178,9 millions d'euros en 2020 et de 110,9 millions d'euros en 2021. L'incidence complémentaire de la mesure en raison de sa prolongation atteint 203 millions d'euros en 2021.

⁸⁴ *Doc. parl.*, Chambre, DOC 55 1412/004, Proposition de loi portant l'introduction d'une réserve de reconstitution pour les sociétés, adoptée en séance plénière du 12 novembre 2020.

Mesures de lutte contre la fraude fiscale et sociale (+200 millions d'euros)

Le rendement de ces mesures est estimé à 200 millions d'euros en 2021. Aucune ventilation n'est toutefois opérée entre la fraude fiscale et la fraude sociale.

En l'absence de calcul détaillé étayant l'estimation du rendement des mesures envisagées, la Cour des comptes n'est pas en mesure de juger de l'exactitude et du réalisme de cette estimation. Par ailleurs, la Cour signale que plusieurs mesures doivent encore être traduites en textes de loi ou n'entreront pleinement en vigueur qu'à moyen terme.

À plus long terme, le gouvernement va mettre en place un plan d'action coordonné afin de supprimer plusieurs obstacles importants à une lutte efficace contre la fraude fiscale et de privilégier une approche intégrée et transversale. Ce plan sera élaboré au sein d'un nouveau collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale, qui regroupera tous les acteurs concernés.

Ce plan sera complété par d'autres actions plus spécifiques menées par les divers services concernés.

3 Recettes non fiscales

Les recettes non fiscales en base caisse, inscrites au projet de budget initial des voies et moyens pour l'année 2021, s'élèvent à 4.218 millions d'euros, soit une augmentation de 315 millions d'euros par rapport aux montants attendus pour l'année 2020⁸⁵.

Après corrections SEC et transferts (-353 millions d'euros), les recettes non fiscales ayant une incidence sur le solde de financement s'élèvent à 3.865 millions d'euros, soit 207 millions d'euros de plus que les estimations de 2020.

Dividendes

La crise sanitaire actuelle a influencé fortement la perception des dividendes liés aux participations de l'État dans les institutions financières et dans la SFPI. Ces recettes restent incertaines pour 2021, puisque celles prévues en provenance des institutions financières ne s'élèvent qu'à 222,3 millions d'euros (pour 676,9 millions d'euros en 2018, 641,5 millions d'euros en 2019 et seulement 1,7 million d'euros estimés en 2020) et celles de la SFPI à 13,7 millions d'euros (pour 28,8 millions d'euros en 2018, 37,5 millions d'euros en 2019 et 13,7 millions d'euros en 2020). Elles dépendront, entre autres, des recommandations de la Banque centrale européenne sur les distributions de dividendes. Les recettes provenant de dividendes versés par d'autres sociétés (telles que bpost) sont également incertaines.

Garanties

Le pouvoir fédéral a activé, en 2020, des régimes de garantie, d'un montant maximum de 50 milliards d'euros, pour l'octroi, par les banques, de nouveaux crédits et de nouvelles lignes de crédit en faveur des entreprises et des indépendants, moyennant le respect de certaines

⁸⁵ Une recette de 33,0 millions d'euros, afférente aux opérations de monétisation de la Monnaie royale de Belgique (Titre II, section 2, chapitre 18, §1^{er}, article 97.00.01) doit cependant être reclassée dans les recettes liées aux « produits d'emprunts et opérations assimilées sans influence sur le solde net à financer ».

conditions. En contrepartie de cette garantie, les établissements financiers verseront à l'État des primes⁸⁶ estimées dans le budget à 71,3 millions d'euros pour l'année 2021.

Répartition des droits d'émission

Le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement est chargé de la perception et de la répartition des revenus belges provenant de la mise aux enchères des quotas d'émission pour les gaz à effet de serre. Ceux-ci sont reversés aux régions en fonction d'une clé de répartition figurant dans l'accord de coopération relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020⁸⁷. La répartition des produits n'est donc réglée que jusque fin 2020. En l'absence de nouvel accord, le SPF Santé publique ne pourra pas reverser les produits aux régions à partir de janvier 2021. Pour 2019, ces revenus s'élevaient à 356,7 millions d'euros.

En l'absence d'un accord, aucune recette n'a été inscrite pour la part fédérale des produits pour 2021 dans le budget des voies et moyens (Fonds destiné à la responsabilisation climat).

⁸⁶ Titre I, section 2, chapitre 18, §1^{er}, Article 16.11.18 - Primes relatives à l'octroi d'une garantie d'État pour certains crédits consécutive au coronavirus.

⁸⁷ Article 39 de l'accord de coopération du 12 février 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020.

CHAPITRE II

Recettes de la sécurité sociale

1 Évolution générale des recettes

Pour 2021, les recettes consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et régime des pensions publiques) sont estimées à 115,367 millions d'euros.

Tableau – Évolution des recettes de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Description	Recettes 2019	Recettes attendues 2020	2020-2019 (%)	Recettes estimées 2021	2021-2020 (%)
Cotisations	63.061,5	59.977,6	-4,89	64.460,8	7,47
Dotations et subventions des pouvoirs publics	19.600,6	32.309,1	64,84	25.621,0	-20,70
Financement alternatif par l'État	15.646,1	16.852,2	7,71	20.147,4	19,55
Autres recettes	5.078,9	4.951,4	-2,51	5.137,8	3,76
Total	103.387,1	114.090,3	10,35	115.367,0	1,12

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2020) et Exposé général 2021

La majeure partie des recettes, à savoir 55,82 %, provient des cotisations de sécurité sociale de l'ONSS-Gestion globale, de l'Inasti-Gestion globale, de l'Inami-Soins de santé, des régimes hors Gestion globale et du régime des pensions publiques. Les subventions des pouvoirs publics représentent 39,67 % des recettes totales de la sécurité sociale et se composent des dotations de l'État fédéral et des subventions des entités fédérées (22,21 %) ainsi que de la part des recettes fiscales attribuée à la sécurité sociale (financement alternatif : 17,46 %).

Le projet de budget initial 2021 repose sur les estimations et hypothèses de septembre 2020. Celles-ci se fondaient sur le principe qu'il n'y aurait pas de deuxième vague de contaminations au Covid-19. Elles ne tiennent dès lors pas compte de plusieurs mesures de soutien complémentaires, prises pour compenser les conséquences des limitations plus strictes imposées à partir du mois de novembre 2020 en raison de cette deuxième vague. La Cour des comptes souligne que certaines recettes risquent dès lors d'être surestimées.

2 Recettes propres

2.1 Cotisations à l'ONSS-Gestion globale

L'ONSS estime les recettes attendues pour 2020 à 48.457,4 millions d'euros. En raison de la plus faible activité économique à la suite de la crise de la Covid-19, ce montant est inférieur de 3.292,5 millions d'euros (-6,36 %) aux recettes de 2019 (51.749,9 millions d'euros). Dans le budget initial 2021, les recettes s'élèvent à 52.381,9 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 3.924,5 millions d'euros (+8,10 %) par rapport aux recettes attendues pour 2020, fondée sur la perspective d'une relance des activités économiques. La Cour des comptes souligne qu'en raison de l'incertitude qui entoure l'évolution de la crise de la Covid-19, il est difficile d'évaluer si les hypothèses sur lesquelles repose l'estimation des recettes dans le budget initial 2021 sont réalistes.

Incidence de la crise de la Covid-19 sur les recettes

Comme la Cour l'a exposé dans son Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale⁸⁸, la crise de la Covid-19 influence les recettes de l'ONSS-Gestion globale de deux manières.

D'une part, le ralentissement de l'activité économique génère une masse salariale moins importante et, partant, une perte structurelle de cotisations pour l'ONSS. D'autre part, les mesures de soutien aux employeurs génèrent une diminution des recettes.

Tableau – Coût estimé des mesures de soutien aux employeurs (en millions d'euros)

Mesure	Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale	Estimations ajustées 2020	Budget 2021
Report de paiement des cotisations ONSS du premier trimestre (en partie) et du deuxième trimestre jusqu'au 15 décembre 2020	850,0	1.200,0	0,0
Dispense de cotisations ONSS pour les troisième et quatrième trimestres 2020 – employeurs du secteur de l'horeca, événementiel et de l'exploitation foraine	0,0	151,9	0,0
Élargissement de la dispense de cotisations ONSS pour les troisième et quatrième trimestres 2020 à d'autres employeurs	0,0	240,0	0,0

⁸⁸ Pour un commentaire sur ces mesures, voir : Cour des comptes, « Incidence de la crise sanitaire liée à la Covid-19 sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale », 177^e Cahier – Partie II – Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2020, www.rekenhof.be. Dans le Cahier, ce sont les pourcentages du budget économique du BFP de juin 2020, qui ont été utilisés pour déterminer l'évolution de la masse salariale.

Assimilation du chômage temporaire pour force majeure à des jours de travail pour les vacances annuelles 2021 - employés	0,0	0,0	93,6
--	-----	-----	------

Source : Cour des comptes

En ce qui concerne la mesure « Report de paiement des cotisations ONSS du premier trimestre (en partie) et du deuxième trimestre », l'estimation repose sur l'hypothèse que toutes les cotisations seront perçues le 15 décembre 2020. Si tel n'est pas le cas et que les cotisations ne sont perçues qu'en 2021, cela produira un effet favorable sur les recettes de 2021. Cependant, si les cotisations ne sont pas perçues en raison de la faillite de l'employeur, cette perte aura aussi une incidence sur les recettes estimées pour 2021.

La mesure « Dispense de cotisations ONSS pour les troisième et quatrième trimestres 2020 – employeurs du secteur de l'horeca, événementiel et de l'exploitation foraine »⁸⁹ a déjà été prise en compte dans les estimations de recettes, mais pas son élargissement à d'autres employeurs. Comme les données relatives aux déclarations du troisième trimestre 2020 ne sont pas encore entièrement connues, l'estimation du coût de ces deux mesures doit être interprétée avec prudence.

La mesure « Assimilation du chômage temporaire pour force majeure à des jours de travail pour les vacances annuelles 2021 – employés » repose sur une initiative des partenaires sociaux. Dans deux avis, ils ont demandé que les pouvoirs publics libèrent une enveloppe de 187,2 millions d'euros pour financer les charges (para)fiscales sur le pécule de vacances à verser aux ouvriers et aux employés en 2021. Selon un système conçu par les partenaires sociaux dans leurs avis, les moyens seront répartis entre les employeurs qui ont eu recours au chômage temporaire pour force majeure⁹⁰. La moitié de cette enveloppe, soit 93,6 millions d'euros, sera réservée à une dispense des cotisations patronales sur le pécule de vacances des employés et sera financée via la dotation d'équilibre. L'autre moitié, soit 93,6 millions d'euros, concerne les vacances annuelles des ouvriers et devrait être directement versée à l'Office national des vacances annuelles (Onva) par le SPF Emploi.

Autres mesures

Deux mesures inscrites dans le budget ont une incidence sur les recettes 2021 de l'ONSS-Gestion globale :

⁸⁹ La dispense prend la forme d'une prime accordée aux conditions fixées par la loi. Le projet de loi a été adopté le 19 novembre 2020 en séance plénière de la Chambre des représentants.

⁹⁰ Conseil national du travail, *Crise de la Covid-19 – Mise en œuvre du cadre d'accords du Groupe des 10 du 13 juillet 2020 et de l'accord conclu par les partenaires sociaux réunis au sein du Conseil national du travail le 11 septembre 2020*, avis n° 2.179 du 7 octobre 2020 et *Suivi de l'avis n° 2.179 – Financement de la compensation du coût pour les employeurs de l'assimilation du chômage temporaire pour force majeure corona pour les vacances annuelles*, avis n° 2.180 du 27 octobre 2020, www.cnt-nar.be.

- la prolongation de la mesure « Plan-plus-un » (-66 millions d'euros) : les employeurs pourront encore obtenir après le 31 décembre 2020 une réduction des cotisations illimitée dans le temps pour le premier travailleur qu'ils emploient⁹¹ ;
- l'augmentation du taux d'emploi.

En ce qui concerne cette dernière mesure, la Cour ne dispose pas d'information quant à l'incidence sur les recettes de l'ONSS-Gestion globale⁹².

2.2 Recettes de l'Inasti

Les prévisions de recettes de cotisations sociales s'élèvent à 4.702 millions d'euros en 2021. Elles augmentent de 1.081 millions d'euros par rapport aux recettes estimées pour 2020 par le comité de monitoring, en date du 6 octobre 2020.

Elles comprennent principalement les cotisations sociales de l'indépendant, soit 4.448 millions d'euros. Ce dernier montant a été établi sur la base des revenus 2018. Il n'est toutefois pas certain que l'année 2021 connaîtra le même degré d'activité économique que l'année 2018. En outre, le taux d'encaissement retenu de 99,76 % (moyenne 2015-2019) peut paraître élevé dans la conjoncture actuelle.

Ce montant comprend le report des cotisations de 2020 pour 404 millions d'euros. Aucune décision n'a encore été prise concernant un éventuel report des cotisations sociales 2021.

Les estimations de recettes de cotisations sociales ont été établies avant la deuxième vague de la pandémie et le nouvel arrêt partiel de l'activité économique. Elles sont dès lors sans doute surestimées.

Les cotisations des sociétés sont estimées à 243 millions d'euros. Ce calcul se base comme les années précédentes sur les chiffres de leur avant-dernier exercice comptable. Pour tenir compte des faillites et des cessations d'activité, cette estimation a été réduite de 7,5 %.

Les prévisions de recettes comprennent également une partie des cotisations des sociétés de 2020, qui a été reportée sur 2021 (23,7 millions).

Selon le service financier de l'Inasti, la diminution des recettes de cotisations sociales, résultant de la pandémie, s'élève à 1,1 milliard d'euros en 2020.

2.3 Lutte contre la fraude sociale

L'exposé général du budget prévoit pour 2021 un montant de 200 millions d'euros à titre de rendement de la lutte contre la fraude sociale et fiscale, sans autre précision.

⁹¹ Initialement, la mesure était applicable aux recrutements effectués entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2020.

⁹² Les recettes supplémentaires pour l'ONSS-Gestion globale sont comprises dans le montant de 50 millions d'euros de la correction de passage non répartie pour l'entité I (voir Exposé général, tableau 2, p. 18).

Il est prévu qu'un plan d'action soit élaboré au sein du Collège pour cette lutte en coordination avec tous les services concernés.

3 Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics

3.1 Dotations et subventions des pouvoirs publics

Comme il ressort du tableau ci-dessous, les dotations et les subventions des pouvoirs publics en 2020 dépassent de 12.708,5 millions d'euros (+64,84 %) les réalisations de 2019. Les estimations initiales 2021 sont inférieures de 6.688,1 millions d'euros (-20,70 %) aux recettes escomptées pour 2020.

Tableau - Dotations de l'État fédéral à l'ONSS-Gestion globale, à l'Inasti-Gestion globale, aux régimes hors Gestion globale et aux pensions publiques (en millions d'euros)

Description	Recettes 2019	Recettes escomptées 2020	2020-2019 (%)	Recettes estimées 2021	2021-2020 (%)
ONSS-Gestion globale	6.806,0	14.221,5	108,96	11.062,8	-22,21
Dotation ordinaire de l'État	2.275,6	2.124,8	-6,63	2.037,5	-4,11
Dotation spécifique ⁽¹⁾	0,0	165,0		160,8	-2,55
Dotation d'équilibre de l'État	3.055,3	10.604,1	247,07	7.530,4	-28,99
Subventions des entités fédérées	1.475,1	1.327,6	-10,00	1.334,1	0,49
Inasti-Gestion globale	376,7	3.915,4	939,39	681,8	-82,59
Dotation ordinaire de l'État	376,7	378,9	0,58	384,2	1,40
Dotation d'équilibre de l'État	0,0	3.536,5		297,6	-91,58
Inami-Soins de santé	0,0	1.312,2		753,3	-42,59
Régimes hors Gestion globale	526,0	537,7	2,22	505,2	-6,04
Dotation ordinaire de l'État	425,1	448,6	5,53	421,6	-6,02
Subventions des entités fédérées	100,9	89,1	-11,69	83,6	-6,17
Dotation de l'État pour les pensions publiques	11.891,9	12.322,3	3,62	12.617,8	2,40
Total	19.600,6	32.309,1	64,84	25.620,9	-20,70

(i) Dotation pour le financement des zones de police locale comprise dans les moyens du fonds d'attribution 66.44.B (XXX)

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2020) et Exposé général 2021

Dans l'accord de gouvernement, ce dernier a décidé de prolonger pour une durée indéterminée le mécanisme de la dotation d'équilibre initialement applicable jusqu'en 2020. Lors de la fixation du montant pour 2021, il a été tenu compte de l'incidence sur le budget 2020 :

- de la diminution des recettes de l'ONSS-Gestion globale à la suite de l'octroi d'une prime à certaines entreprises (151,9 millions d'euros, voir le point 2.1 du présent chapitre) ;
- des mesures complémentaires dans le cadre du statut social des indépendants (298 millions d'euros).

Depuis 2020, l'Inami-Soins de santé reçoit aussi des dotations de l'État fédéral pour :

- la couverture des dépenses spécifiques liées à la crise de la Covid-19 (1.042 millions d'euros en 2020 et 411,9 millions d'euros en 2021) à la charge des moyens de la provision interdépartementale ;
- l'augmentation des moyens des hôpitaux et des infirmiers dans le cadre du Fonds Blouses blanches (270,2 millions d'euros en 2020 et 341,4 millions d'euros en 2021), via le budget du SPF Santé publique.

La Cour des comptes souligne qu'en raison de l'incertitude autour de l'évolution de la crise sanitaire, la dotation d'équilibre et la dotation spécifique Covid-19 pour l'Inami risquent d'être supérieures aux montants estimés dans le budget initial en 2021.

3.2 Financement alternatif

Le financement alternatif de la sécurité sociale est principalement assuré par des recettes fiscales reprises dans des fonds d'attribution. Ces dernières s'élèvent, dans le présent projet de budget, à 20.147,4 millions d'euros, dont 15.764,9 millions d'euros prélevés sur la TVA, 3.884,3 millions d'euros sur le précompte mobilier, 397,8 millions d'euros au titre de la nouvelle taxe sur les comptes-titres et 100,4 millions d'euros sur les accises sur le tabac⁹³.

Le produit de la nouvelle taxe annuelle sur les comptes-titres devient une troisième composante du financement alternatif. Elle sera utilisée en 2021 pour réduire l'impact de la crise sanitaire sur la sécurité sociale. L'attribution de cette taxe aux deux gestions globales (80,1% pour l'ONSS et 19,9% pour l'Inasti) sera entérinée par une adaptation de la loi du 18 avril 2017.

Le financement alternatif est en constante augmentation depuis 2017, passant de 13.649,8 millions d'euros en 2017 à 16.852,2 millions d'euros (montant estimé) en 2020.

⁹³ La loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale prévoit qu'en cas d'insuffisance du produit net de la TVA ou du précompte mobilier, un montant complémentaire peut être prélevé sur le montant net encaissé des accises sur le tabac. Cette situation se produit déjà en 2020 pour 133,0 millions d'euros. De plus, en 2020, un montant de 3.595,8 millions d'euros devrait exceptionnellement être prélevé du précompte professionnel afin de combler l'insuffisance de recettes TVA.

Par rapport aux réalisations estimées de 2020, ces moyens augmentent de 3.295,2 millions d'euros, en raison, d'une part, de la fixation forfaitaire exceptionnelle d'une partie des montants attribués (voir ci-dessous) et, d'autre part, de la hausse de 1.788,1 millions d'euros du financement alternatif additionnel des soins de santé, fixé par arrêté royal. Ce dernier est également en augmentation depuis 2017, passant de 4.056,5 millions d'euros en 2017 à 5.796,1 millions d'euros en 2020 et 7.584,2 millions d'euros en 2021 (+30,9% par rapport à 2020).

Ces moyens sont alloués à l'ONSS à hauteur de 17.225,2 millions d'euros (+2.801,1 millions d'euros par rapport à 2020) et à l'Inasti à hauteur de 2.922,2 millions d'euros (+497,2 millions d'euros par rapport à 2020)⁹⁴.

À partir de 2021, les montants alloués à la sécurité sociale pour compenser la réduction des recettes liées au taxshift auraient dû être directement intégrés dans les pourcentages qui servent de base au calcul des recettes TVA et du précompte mobilier. Cependant, en raison de la crise du coronavirus⁹⁵, des montants forfaitaires ont été retenus pour l'année 2021, en attendant le retour à une situation économique normale.

Outre les recettes fiscales susmentionnées, le financement est également assuré par le Maribel social (119,2 millions d'euros) et par des cotisations spéciales de sécurité sociale (170,9 millions d'euros), établies lors de l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques.

Au total, les moyens transférés à la sécurité sociale via les fonds d'attribution représentent, en 2021, quelque 20.437,5 millions d'euros.

⁹⁴ Ces montants repris dans le tableau I.3.1 (quatrième partie : les régimes de protection sociale, p. 170 de l'exposé général) diffèrent des montants du tableau 12.B (chapitre 2-Recettes du pouvoir fédéral, p. 105 de l'exposé général) qui n'ont pas été actualisés.

⁹⁵ Les recettes plus faibles encaissées pendant l'année 2020 ne constituent pas une base adéquate pour recalculer ce financement selon les principes énoncés dans la loi.

PARTIE III

Dépenses de l'Entité I

CHAPITRE I

Budget général des dépenses

1 Mesures adoptées par le gouvernement

1.1 Économies sur les dépenses primaires

Le gouvernement a opéré, en 2021, une économie linéaire de 2% sur tous les crédits de personnel et de fonctionnement des SPF, SPP, services administratifs à gestion autonome, organismes publics et institutions publiques de sécurité sociale. Les crédits d'investissements ne sont pas concernés par cette mesure.

Toutefois, les départements dans lesquels le gouvernement entend réinvestir et ceux qui jouent un rôle important dans la gestion de la crise sanitaire, ne devront réaliser qu'une économie linéaire de 0,89%. Il s'agit en l'occurrence du SPF Justice (section 12), du ministère de la Défense (section 16), de la Police fédérale (section 17), des pompiers, des départements de sécurité, de centre de cybersécurité, des services d'asile et de migration, de Fedasil (section 13), du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (section 25), de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de la santé, de Sciensano, de l'INAMI, d'Infrabel (crédits de personnel), des institutions biculturelles et des musées fédéraux (section 46), et, en partie, de la Régie des Bâtiments (dotations pour loyers et impôts).

Ces économies ont été appliquées aux propositions de crédits arrêtées en octobre 2020, lesquelles avaient déjà pu faire l'objet d'adaptations spécifiques au cours des négociations bilatérales tenues avant le conclave budgétaire. La Cour s'est assurée que ces économies linéaires ont été correctement appliquées aux crédits du budget général des dépenses.

1.2 Dépenses d'investissements

Selon la note d'orientation générale du secrétaire d'État pour la Relance et les Investissements stratégiques⁹⁶, l'ambition du gouvernement est d'augmenter le niveau général des investissements publics en Belgique, pour le faire passer de 12,0 milliards d'euros

⁹⁶ Doc. parl. Chambre 1610/016.

(2,6% du PIB) en 2019 à 20,8 milliards d'euros (4% du PIB) en 2030. L'objectif poursuivi est, à court terme, de faciliter la relance de l'économie et, à plus long terme, de renforcer le potentiel de croissance de l'économie. Conformément aux recommandations européennes, le gouvernement a l'intention de réaliser de tels investissements dans les domaines de la compétitivité numérique, de la transition énergétique et de la mobilité.

Le présent projet de budget contient plusieurs initiatives allant dans ce sens.

Au sein de la section 06 du budget général des dépenses (programme 06.41.1), a été inséré un fonds organique qui sera financé par des moyens octroyés par l'Union européenne pour des projets d'investissements. La disposition légale 2.06.10 du budget général des dépenses permet au gouvernement d'effectuer, en 2021, des dépenses sur ce fonds, à concurrence d'1 milliard d'euros en engagement et de 200 millions d'euros en liquidation. L'autorisation pour ce fond de présenter des positions débitrices en liquidation et en engagement permet de réaliser ces dépenses même en l'absence de moyens disponibles. Le SPF Bosa a par ailleurs indiqué qu'il n'existait pas encore de plan de répartition des moyens de ce fonds.

Le recours à ces techniques dérogatoires se justifie par la difficulté de définir actuellement la part des recettes européennes qui reviendra à la Belgique et, plus particulièrement, à l'autorité fédérale. En effet, la répartition des sommes attendues doit encore faire l'objet, au plus tard le 30 avril 2021, d'un double accord, entre les autorités publiques belges concernées d'abord et des autorités européennes ensuite. La loi-programme en préparation prévoit que les recettes versées à l'État fédéral seront à terme affectées à ce fonds organique. Cette affectation de recettes permettra par ailleurs de mieux contrôler que ces montants seront effectivement utilisés pour des projets d'investissements retenus par l'Union européenne.

Pour sa part, la promotion de l'investissement privé se concrétisera principalement par la création, au sein de la SFPI, d'un Fonds de transformation qui a pour objectif de soutenir ou d'ancrer des entreprises clés, de renforcer leur solvabilité et de les aider à se réorienter en fonction des défis à long terme de la société. Il serait également ouvert aux investisseurs privés qui bénéficieraient de perspectives de rendement aux conditions du marché. À cet effet, le gouvernement a prévu un crédit de 500 millions d'euros en 2021 et de 250 millions d'euros en 2022. Ces dépenses ne sont pas récurrentes et ne devraient en outre pas influencer sur le solde de financement de l'État, sous réserve d'un éventuel examen par l'Institut des comptes nationaux et d'une confirmation ultérieure par les autorités européennes.

Par ailleurs, les départements ne seront pas autorisés, lors du prochain contrôle budgétaire, à remplacer l'effort budgétaire qui leur est imposé en matière de personnel et de fonctionnement par des diminutions de leurs crédits d'investissements.

2 Dépenses primaires et charges d'intérêts (approche fonctionnelle)

2.1 Aperçu global des crédits de dépenses

Les dépenses de l'État sont présentées ci-après selon un regroupement fonctionnel qui distingue les tâches accomplies par les administrations publiques selon leur finalité. Trois fonctions principales ou cellules ont été identifiées. Par ailleurs, le financement belge de l'Union européenne et la gestion de la dette sont présentés séparément. Au sein de chaque cellule, les crédits sont répartis en fonction du code SEC.

Hors amortissement et remboursement de la dette publique, les crédits d'engagement et de liquidation contenus dans le projet de budget général des dépenses 2021 s'élèvent à respectivement 84,4 milliards d'euros (-5,7% par rapport aux crédits provisoires votés en 2020) et 83,3 milliards d'euros (-7,2% par rapport à ces mêmes crédits).

Les dépenses primaires en 2021 sont estimées à 65,1 milliards d'euros (-7,3%) en crédits d'engagement et 64,1 milliards d'euros (-9,2%) en crédits de liquidation. Les charges d'intérêts sont évaluées à 7,3 milliards d'euros, en diminution de 8,5% par rapport à l'année 2020.

Les crédits inscrits à la cellule d'autorité et à la cellule sociale s'élèvent ensemble à 57,7 milliards d'euros en crédits de liquidation et représentent 90% des dépenses primaires de l'État.

Tableau – Dépenses primaires et charges d'intérêts selon l'approche fonctionnelle (en milliers d'euros)

Présentation fonctionnelle	Crédits d'engagement provisoires votés 2020	Crédits d'engagement initial 2021	Variation (%)	Crédits de liquidation provisoires votés 2020	Crédits de liquidation initial 2021	Variation (%)
Cellule d'autorité	26.837.927	30.048.034	12,0%	27.056.021	29.027.321	7,3%
1 Personnel (code sec 11)	5.793.152	5.752.161	-0,7%	5.797.062	5.751.598	-0,8%
2 Fonctionnement (code sec 12)	2.102.826	2.187.083	4,0%	2.095.845	2.163.348	3,2%
3 Investissements (code sec 7)	880.636	1.241.131	40,9%	789.431	1.279.080	62,0%
4 Dotations et subsides (codes sec 3, 4, 5 et 6)	17.745.267	19.073.093	7,5%	18.111.885	18.873.417	4,2%
5 Charges d'intérêts (code sec 2)	31.809	27.057	-14,9%	31.809	27.057	-14,9%
6 OCPP (codes sec 8)	252.473	724.239	186,9%	206.019	682.127	231,1%
7 Dépenses non ventilées (code sec 0)	12.764	1.023.270	+++	4.970	230.694	+++
8 Dépenses de la dette publique (code sec 9)	19.000	20.000	5,3%	19.000	20.000	5,3%
Cellule sociale	34.474.574	28.654.342	-16,9%	34.479.139	28.654.530	-16,9%
1 Personnel (code sec 11)	190.593	193.090	1,3%	190.519	193.088	1,3%
2 Fonctionnement (code sec 12)	108.601	109.369	0,7%	108.934	110.054	1,0%
3 Investissements (code sec 7)	4.308	3.407	-20,9%	4.414	3.646	-17,4%
4 Dotations et subsides (codes sec 3, 4, 5 et 6)	33.727.449	27.942.353	-17,2%	33.731.813	27.941.783	-17,2%
6 OCPP (codes sec 8)	5	5	0,0%	5	5	0,0%
7 Dépenses non ventilées (code sec 0)	443.618	406.118	-8,5%	443.454	405.954	-8,5%
Cellule économique	4.619.844	4.722.390	2,2%	4.681.665	4.751.720	1,5%
1 Personnel (code sec 11)	207.759	199.888	-3,8%	207.762	199.891	-3,8%
2 Fonctionnement (code sec 12)	105.368	105.099	-0,3%	101.829	109.184	7,2%
3 Investissements (code sec 7)	6.353	4.665	-26,6%	45.637	10.427	-77,2%
4 Dotations et subsides (codes sec 3, 4, 5 et 6)	4.245.345	4.357.719	2,6%	4.271.418	4.377.199	2,5%
5 Charges d'intérêts (code sec 2)	25.510	24.335	-4,6%	25.510	24.335	-4,6%
6 OCPP (codes sec 8)	318	318	0,0%	318	318	0,0%
7 Dépenses non ventilées (code sec 0)	8	8	0,0%	8	8	0,0%
8 Dépenses de la dette publique (code sec 9)	29.183	30.358	4,0%	29.183	30.358	4,0%
Provisions	4.310.289	1.694.190	-60,7%	4.361.164	1.637.212	-62,5%
Provision interdépartementale	4.300.531	437.340	-89,8%	4.294.553	380.362	-91,1%
Provision Covid 19	0	906.850	na	0	906.850	na
Provision infrastructure	0	350.000	na	0	350.000	na
Provision lutte contre le terrorisme et le radicalisme	9.758	0	-100,0%	66.611	0	-100,0%
Total dépenses primaires	70.242.634	65.118.956	-7,3%	70.577.989	64.070.783	-9,2%
Financement de l'Union européenne	4.021.779	4.377.300	8,8%	4.021.779	4.377.300	8,8%
Gestion de la dette publique	15.182.204	14.879.768	-2,0%	15.182.204	14.879.768	-2,0%
Fonctionnement	24.119	35.367	46,6%	24.119	35.367	46,6%
Dotations et subsides	4.354	5.671	30,2%	4.354	5.671	30,2%
Octroi de crédits et de participation	7.199.623	7.559.581	5,0%	7.199.623	7.559.581	5,0%
Charges d'intérêts de la dette publique	7.954.108	7.279.149	-8,5%	7.954.108	7.279.149	-8,5%
Dépenses hors refinancement de la dette	89.446.617	84.376.024	-5,7%	89.781.972	83.327.851	-7,2%
Refinancement de la dette	21.683.970	18.037.316	-16,8%	21.683.970	18.037.316	-16,8%
Total des dépenses	111.130.587	102.413.340	-7,8%	111.465.942	101.365.167	-9,1%

Source : SPF Bosa et Cour des comptes

2.2 Cellule d'autorité (29 milliards d'euros en liquidation)

La cellule d'autorité est composée des dotations (section 01), des SPF Chancellerie du Premier ministre (section 02), Stratégie et Appui - hors provisions (section 06), Justice (section 12), Intérieur (section 13), Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement (section 14), Finances - hors charges d'intérêts de la dette publique (section 18), des organes indépendants (section 07), ainsi que du ministère de la Défense

(section 16), de la Police fédérale et Fonctionnement intégré (section 17) et de la Régie des bâtiments (section 19).

Les moyens prévus en 2021 pour ces départements progressent de 12 % en engagement et de 7 % en liquidation. Ils représentent 45,3% des dépenses primaires.

La Cour remarque par ailleurs que les moyens de la Justice, compte tenu du montant inscrit au sein de la provision interdépartementale (nouvelles initiatives), augmentent en 2021 de 124,8 millions d'euros en engagement et de 122,2 millions d'euros en liquidation par rapport à l'année précédente. Par la suite, ces moyens supplémentaires devraient continuer à croître jusqu'à atteindre 250 millions d'euros d'ici 2024. Par ailleurs, 50 millions d'euros supplémentaires pourraient s'ajouter lors de la future répartition du nouveau fonds d'investissements. Le montant de 300 millions d'euros de moyens supplémentaires sur base annuelle, cité dans la note d'orientation politique du ministre de la Justice⁹⁷, correspond donc à celui qui serait accordé en 2024.

2.2.1 Dotations et subsides (18,9 milliards d'euros en liquidation)

Par rapport à l'année précédente, les crédits inscrits au sein de la cellule d'autorité pour les dotations et les subsides augmentent de 1,3 milliard d'euros (+ 7,5%) en engagement et de 762 millions d'euros (+4,2%) en liquidation.

La hausse des crédits d'engagement s'explique avant tout par l'augmentation des crédits inscrits à la section 01, en application de la loi spéciale de financement (+1 milliard d'euros), des subsides aux organisations partenaires (+333,8 millions d'euros) et de la contribution aux organisations humanitaires internationales (+116 millions d'euros) en matière de coopération au développement. L'augmentation des crédits de liquidation résulte en grande partie de l'application de la loi spéciale de financement (+1 milliard d'euros).

Financement des communautés et des régions

Le financement des entités fédérées a été fort influencé par la crise sanitaire, laquelle a entraîné une diminution importante des moyens transférés à ces entités en 2020. Ainsi, sur la base des données contenues dans le budget économique du BFP des 5 juin 2020 et 6 février 2020, ces moyens ont été estimés à 55,7 milliards d'euros en juin 2020 contre 59,7 milliards d'euros en février de la même année.

Pour l'année 2021, les moyens à verser par l'État, calculés sur la base des paramètres du budget économique du BFP du 10 septembre 2020, s'élèvent à 60,6 milliards d'euros. Ces moyens transitent, selon les cas, par des comptes de tiers (3,3 milliards d'euros), des fonds d'attribution (42,9 milliards d'euros) ou des crédits budgétaires (14,4 milliards d'euros). Ces derniers sont majoritairement inscrits à la section 01-Dotations du budget général des dépenses (13,7 milliards d'euros).

⁹⁷ Doc. Parl. Chambre 1610/015, page 5

Lors de la sixième réforme de l'État, différents mécanismes ont été mis en place pour faire participer les entités fédérées au coût du vieillissement et à l'assainissement des finances publiques. Dans ce cadre, certaines dotations ne sont que partiellement liées à l'évolution du PIB, à savoir, selon les cas, 55 ou 65% de celle-ci. La loi spéciale de financement a toutefois prévu que cette limitation n'est pas applicable à la partie du taux de croissance du PIB qui dépasse 2,25%. De cette manière, les entités peuvent bénéficier d'une part plus importante de l'évolution du bien-être en cas de forte croissance économique.

La loi spéciale de financement n'a pas envisagé d'adaptation spécifique en cas de fluctuations exceptionnelles du PIB, telles que celles qui sont attendues en 2020 et en 2021. Plus précisément, elle n'a pas prévu de règles particulières lorsque :

1° l'évolution du PIB est négative. En conséquence, pour la détermination des dotations aux entités fédérées, le SPF Finances, conformément au texte légal, a appliqué le taux de décroissance du PIB prévu en 2020, à concurrence de 55 ou 65% ;

2° l'évolution positive du PIB ne découle pas d'un accroissement normal du bien-être général mais d'un effet de rattrapage de l'économie, faisant suite à un violent choc conjoncturel limité dans le temps. En conséquence, le SPF Finances, conformément au texte légal, a utilisé comme paramètre d'adaptation 2021, la totalité de la part de croissance du PIB qui dépasse 2,25%.

Autres dotations

A l'inverse des moyens versés aux communautés et régions, les crédits de liquidation ont été réduits en 2021 pour la Police fédérale (-137,3 millions d'euros), le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement (-49,2 millions d'euros) et le SPF Intérieur (-32,7 millions d'euros).

La diminution pour la Police fédérale (931,8 millions d'euros en 2021, -12,8%) s'explique par la non-inscription des moyens pour financer le régime de fin de carrière (NAVAP) (-97 millions d'euros) et par la réduction de l'aide financière de l'État en matière de sécurité routière, désormais régionalisée (-36,8 millions d'euros).

Par ailleurs, le SPF Intérieur dispose, en 2021, de 1,2 milliard d'euros pour le financement des dotations et subsides (-1,9 % en engagement et -2,6% en liquidation). Ces moyens sont avant tout utilisés pour le financement de Fedasil (426,8 millions d'euros), des entités fédérées (Bruxelles mobilité, mainmorte et primes linguistiques : 395,4 millions d'euros) et des zones de secours et services incendie (174,8 millions d'euros).

2.2.2 Dépenses de personnel (5,8 milliards d'euros)

Les prévisions de dépenses de personnel diminuent de 0,8% par rapport à l'année précédente. Cette réduction concerne tous les départements de la cellule d'autorité, à l'exception du SPF Justice (1,4 milliard d'euros, +1,5%). Sont particulièrement concernés le ministère de la Défense (1,5 milliard d'euros, -0,8 %), le SPF Finances (1,3 milliard d'euros, -1,4%) et la Police fédérale (927,4 millions d'euros, -2,7%).

2.2.3 Autres dépenses

Les crédits de fonctionnement de la cellule d'autorité (2,2 milliards d'euros) augmentent de 4,0 % (en engagement) et de 3,2% (en liquidation) par rapport à l'année 2020. Cette évolution n'est pas homogène. Elle concerne surtout le ministère de la Défense (+11,9% et +10,4%) et la Police fédérale (+6,1% et +4,8%). À l'inverse, les crédits de fonctionnement du SPF Justice (-3,8% et -3,6%), et ceux du SPF Finances (-2,2% et -2%) diminuent.

Les crédits d'investissements de la cellule d'autorité s'élèvent à 1,3 milliard d'euros en 2021, soit une forte hausse par rapport à l'année 2020 (+40,9% en engagement et +62% en liquidation). Cette augmentation s'explique principalement par la hausse des investissements militaires dont les crédits d'engagement (+56,9%) et de liquidation (+68,7%) ont été portés en 2021 à 1,1 milliard d'euros. En liquidation, cet accroissement découle notamment d'une accélération, par rapport au calendrier initial, des paiements liés à l'acquisition du matériel majeur de la Vision stratégique. La hausse des crédits d'engagement s'explique par la mise en œuvre de travaux d'infrastructures.

Enfin, l'augmentation des crédits pour les prises de participation résulte de la création du Fonds de transformation au sein de la SFPI (+500 millions d'euros) dont il a été question ci-avant.

2.3 Cellule sociale (28,7 milliards d'euros en liquidation)

La cellule sociale regroupe les SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (section 23), Sécurité sociale (section 24), Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (section 25) ainsi que le SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale (section 44).

Les crédits demandés pour ces services représentent 37,7 % des dépenses primaires de l'État. La majorité d'entre eux (25,8 milliards d'euros) relèvent du SPF Sécurité sociale et portent sur des dépenses de transferts vers la sécurité sociale ou vers d'autres secteurs de l'économie. Ils servent plus particulièrement à financer les pensions du secteur public (11,3 milliards d'euros), la dotation d'équilibre de la sécurité sociale (7,5 milliards d'euros), les indemnités aux personnes handicapées (2 milliards d'euros) et les pensions du personnel de la SNCB (1,1 milliard d'euros). Un montant de 353,8 millions d'euros est également inscrit à la section 24 pour le financement du Fonds Maribel.

2.4 Cellule économique (4,7 milliards d'euros en liquidation)

Les SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie (section 32), Mobilité et Transports (hors amortissement et charges d'intérêts de la dette publique) (section 33) et le SPP Politique scientifique (section 46) composent la cellule économique.

La part des crédits inscrits en 2021 pour ces trois départements dans les dépenses primaires s'élève à 7,4%. Par rapport à l'année 2020, ces crédits augmentent de 2,2% en engagement et de 1,5% en liquidation. Ils sont avant tout constitués de dépenses de dotations et de subsides (4,4 milliards d'euros).

Ces dotations et subsides connaissent en 2021 une augmentation moyenne de 2,6% en engagement et de 2,5% en liquidation. Elles concernent principalement :

- la SNCB et Infrabel : 3,2 milliards d'euros dont 1,7 milliard d'euros (-282 millions d'euros, -14,4%) pour la SNCB et 1,5 milliard d'euros (+365,5 millions d'euros, +31,5%) pour Infrabel ;
- la recherche et développement (400,2 millions d'euros, dont 254,7 millions d'euros pour l'Agence Spatiale Européenne) ;
- les concessions de distribution de journaux et périodiques (175,7 millions d'euros) ;
- le subventionnement d'organismes externes en matière d'énergie (164,9 millions d'euros) ;
- l'exécution du contrat de gestion conclu avec bpost (100,9 millions d'euros).

2.5 Provisions interdépartementales (2,7 milliards d'euros en engagement, 1,8 milliard d'euros en liquidation)

Trois provisions interdépartementales sont inscrites au programme 06.90.1 du budget général des dépenses.

La provision interdépartementale générale (437,3 millions d'euros en engagement et 380,4 millions d'euros en liquidation) diminue de 3,9 milliards d'euros par rapport à l'année précédente. Le montant exceptionnellement élevé en 2020 résulte de la décision du gouvernement d'y inscrire les moyens destinés à la lutte contre le coronavirus. À partir de 2021, ces moyens sont inscrits dans une provision spécifique. L'exposé général indique que les moyens de la provision interdépartementale générale sont avant tout destinés aux « frais de justice et divers » (131,6 millions d'euros) et à Fedasil (80 millions d'euros). Des montants de 58,0 millions d'euros pour l'indexation et 42,7 millions d'euros pour l'enveloppe bien-être sont également prévus. Cette répartition n'a toutefois qu'une valeur indicative et ne lie pas le gouvernement.

La deuxième provision, destinée à la lutte contre le coronavirus, est dotée, en 2021, de moyens s'élevant à 906,9 millions d'euros. De cette somme, 406,9 millions d'euros seront consacrés aux soins de santé. Les 500 millions restants ne seront utilisés que dans l'éventualité d'une prolongation ou d'une adaptation des mesures de soutien provisoires, prises dans le cadre de la crise du coronavirus.

La troisième provision, d'un montant global de 350 millions d'euros, se rapporte à de nouvelles initiatives, prises dans le cadre de l'accord de gouvernement, à savoir 125 millions d'euros pour le renforcement de la Justice, 88 millions d'euros de mesures sociales (tarif social électricité), 50 millions d'euros pour le renforcement de la Police fédérale, 25 millions d'euros pour les zones de secours et service incendie de Bruxelles-Capitale, 50 millions d'euros pour la politique d'accueil et de migration et 12 millions d'euros pour le plan climat.

Outre les trois provisions susmentionnées, deux autres sont inscrites à la section 06. La première, au programme 06.41.1, d'un montant d'un milliard d'euros en engagement et de

200 millions d'euros en liquidation, concerne des projets d'investissements. La Cour renvoie aux commentaires qu'elle formule au point 1.2 ci-dessus. La seconde, inscrite au programme 06.40.2, vise à promouvoir la diversité et l'égalité des chances (154 millions d'euros).

La Cour rappelle que le recours aux provisions interdépartementales ne permet pas d'avoir une vision correcte des moyens prévus pour la mise en œuvre des politiques publiques et nuit de ce fait à la transparence du budget. Afin de respecter le principe de spécialité budgétaire, la Cour recommande de n'y recourir que lorsque la destination du crédit n'est pas suffisamment déterminée au moment du dépôt du projet de budget. La Cour constate qu'en l'occurrence, cette condition n'est pas suffisamment remplie. Ainsi, une partie des moyens inscrits dans la provision pour la lutte contre le coronavirus (406,9 millions d'euros) a été arrêtée sur la base d'une évaluation détaillée, par prestations, de l'impact du coronavirus sur les dépenses de soins de santé. De même, la plupart des moyens repris dans la provision consacrée aux nouvelles initiatives sont identifiés par SPF bénéficiaire et auraient pu, de ce fait, être inscrits directement au sein des sections budgétaires des différents services concernés.

2.6 Financement de l'Union européenne (7,7 milliards d'euros)

La participation totale de la Belgique au financement de l'Union européenne en 2021 s'élève à 7,7 milliards d'euros. Une partie de cette participation est inscrite au budget général des dépenses (section 52), sur la base d'un pourcentage du revenu national brut (RNB). En 2021, cette part s'élève à 4,4 milliards d'euros (+ 355,5 millions d'euros et +8,8% par rapport à 2020).

2.7 Gestion de la dette (14,9 milliards d'euros)

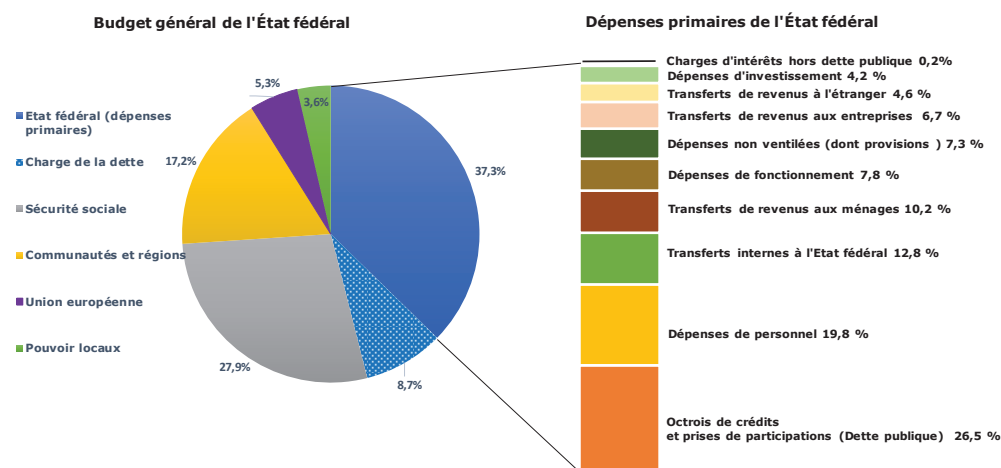
Ces crédits, repris à la section 51, comprennent les charges d'intérêts (7,3 milliards d'euros), les octrois de crédits et de prises de participation (7,6 milliards d'euros) et les dépenses de fonctionnement et subsides (41 millions d'euros).

Les crédits de dépenses qualifiées d'octrois de crédits et de prises de participation concernent, à titre principal, le rachat des titres de la dette à moyen et à long terme (6,2 milliards d'euros) ainsi que le refinancement de prêts d'Apetra et d'Infrabel (616,4 millions d'euros). Ces crédits n'influencent pas le solde de financement.

3 Répartition du budget général des dépenses pour l'année 2021

Les crédits de liquidation du projet de budget général des dépenses pour l'année 2021 s'élèvent à 83,3 milliards d'euros. Une partie importante de ces moyens est destinée à assurer le financement d'autres pouvoirs publics que l'État, à savoir la sécurité sociale (23,2 milliards d'euros, 27,9% des crédits), les communautés et les régions (14,3 milliards d'euros, 17,2%), l'Union européenne (4,4 milliards d'euros, 5,3%) et les pouvoirs locaux (3 milliards d'euros, 3,6%).

Graphique – Budget général des dépenses et dépenses primaires de l'État fédéral



Une fois les charges d'intérêts déduites (7,3 milliards d'euros, 8,7%), les dépenses primaires propres de l'État fédéral représentent 31 milliards d'euros, soit 37,3% des moyens inscrits à son budget.

Ces 31 milliards d'euros sont eux-mêmes en partie utilisés pour des dépenses de transferts aux ménages (3,2 milliards d'euros), aux entreprises (2,1 milliards d'euros) ou à l'étranger (1,4 milliard d'euros), tandis que 8,2 milliards d'euros sont consacrés aux octrois de crédits et aux prises de participation.

L'État dispose donc de 16,2 milliards d'euros (19,4% de l'ensemble des crédits inscrits au budget général des dépenses) pour couvrir ses dépenses de personnel (6,1 milliards d'euros), de fonctionnement (2,4 milliards d'euros), d'investissements (1,3 milliard d'euros), de transferts vers des institutions relevant du pouvoir fédéral (4 milliards d'euros) et pour financer des dépenses diverses ou indéterminées, en raison du recours aux provisions interdépartementales.

4 Remarques particulières

Le projet de budget général des dépenses prévoit des crédits destinés à couvrir des dépenses liées aux engagements internationaux pris par la Belgique en matière de défense et de coopération au développement.

Il contient également des crédits en application du mécanisme de responsabilisation climatique, prévu par la loi spéciale de financement.

Enfin, les moyens inscrits pour la Régie des bâtiments (section 19) couvrent les dépenses liées à la gestion des bâtiments détenus en propriété ou en location par l'État fédéral.

4.1 Engagements internationaux

4.1.1 « Defense Investment Pledge » (engagement de réalisation d'investissements en matière de défense) de l'Otan

Le sommet de l'Otan des 4 et 5 septembre 2014 a décidé que les États membres qui ne consacrent pas 2 % de leur PIB en matière de défense devaient mettre fin à toute baisse ultérieure des dépenses (*halt any decline in defence expenditure*) et évoluer vers les 2% d'ici 2024.

La vision stratégique pour la défense pour la période 2016-2030 prévoit une augmentation linéaire des efforts en matière de défense pour atteindre 1,3% du PIB en 2030, la trajectoire budgétaire représentant 0,94% du PIB en 2021. L'accord de gouvernement prévoit de poursuivre et d'actualiser la vision stratégique. Il examinera à cet égard comment les efforts en matière de défense d'ici 2030 peuvent être alignés sur ceux des alliés européens non nucléaires de l'Otan.

Le projet de budget initial 2021 prévoit 3.749,9 millions d'euros de crédits de liquidation à la section 16. En outre, les pensions de retraite et de survie des anciens militaires (1.492,8 millions d'euros en 2021) et certaines dépenses en matière de défense inscrites à d'autres sections budgétaires⁹⁸ (93,9 millions d'euros) sont prises en compte en tant qu'effort de défense externe.

L'effort de défense total s'élève à 5.336,6 millions d'euros en 2021, soit 1,14% du PIB.

Dépenses relatives à du matériel militaire neuf (corrections SEC)

Les États membres de l'Otan doivent investir au minimum 20 % de leurs dépenses en matière de défense dans du matériel neuf.

Le projet de budget 2021 prévoit 1.080,9 millions d'euros pour la liquidation d'investissements liés à l'équipement majeur dans le cadre de la vision stratégique, du plan « Investissements urgents à court terme » et des programmes d'investissements antérieurs à la vision stratégique. La partie « investissements équipement majeur » selon la définition de l'Otan⁹⁹ s'élève à 961,8 millions d'euros en 2021, soit 18 % de l'effort de défense total.

La Cour souligne que, conformément au SEC, l'acquisition de matériel militaire ne doit être intégrée dans le solde de financement qu'au moment de sa livraison. Compte tenu des livraisons prévues en 2021 (789,4 millions d'euros), la correction SEC globale pour la Défense

⁹⁸ Section 02 - SPF Chancellerie (70,5 millions d'euros), section 14 - SPF Affaires étrangères (15,8 millions d'euros), section 01 - Dotations (2,3 millions d'euros), estimation de la provision pour indemnités (1,8 million d'euros) et section 46 - SPP Politique scientifique (3,5 millions d'euros).

⁹⁹ Certains dossiers (matériel médical, stations de désinfection, matériel de parachutage, crédits pour des mesures ISE, etc.) ne répondent pas à la définition de l'équipement majeur de l'Otan. Par ailleurs, les contributions Awacs par exemple (transfert de capital inscrit au programme 16.50.4 - Obligations internationales) répondent quant à elles à la définition de l'Otan.

a une incidence positive de 291,4 millions d'euros sur le solde de financement¹⁰⁰. La différence entre les liquidations et les livraisons devrait aussi déboucher sur des corrections SEC positives au cours des prochaines années : 804,7 millions d'euros en 2022, 223,1 millions d'euros en 2023 et 364,9 millions d'euros en 2024.

4.1.2 Dépenses consacrées à la recherche et aux technologies dans le domaine de la défense

Dans le cadre de la coopération structurée permanente (CSP) en matière de défense et de sécurité, la Belgique doit relever la part des dépenses consacrées à la recherche et aux technologies dans le domaine de la défense à 2% de l'effort en matière de défense¹⁰¹.

Outre les crédits (8,7 millions d'euros) inscrits au programme 16.50.7 – Recherche scientifique, une partie (3,5 millions d'euros) des dépenses du SPP Politique scientifique en faveur de l'Institut von Karman et du nouveau navire de recherche fédéral Belgica est également prise en considération en 2021.

En 2021, les dépenses affectées à la recherche et aux technologies dans le domaine de la défense représentent 12,2 millions d'euros, soit 0,23 % de l'effort de défense total (5.336,6 millions d'euros).

4.2 Coopération au développement

Les crédits de liquidation destinés à la coopération au développement¹⁰² s'élèvent à 1.234,9 millions d'euros¹⁰³ en 2021 et sont quasiment inchangés par rapport aux années précédentes. Les crédits demeurent aussi au même niveau dans l'estimation pluriannuelle¹⁰⁴. Ils ne tiennent pas encore compte de l'intention du gouvernement de les augmenter pour atteindre d'ici 2030 la norme de 0,7 % du produit national brut (PNB) pour la coopération au développement¹⁰⁵.

4.3 Mécanisme de responsabilisation en matière climatique

Fonds destiné à la responsabilisation climat¹⁰⁶

L'article 65quater de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (LSF) introduit un mécanisme de responsabilisation en matière climatique et en fixe les principes. Ainsi, une trajectoire pluriannuelle d'objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire est définie pour chaque région. Lorsqu'une région dépasse son objectif, elle perçoit

¹⁰⁰ Ce chiffre diffère de la correction SEC reprise dans l'exposé général (p. 33). Voir également la Partie I – Point 4 du présent rapport.

¹⁰¹ Décision 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017 établissant une coopération structurée permanente et fixant la liste des États membres participants.

¹⁰² Division organique 14.54.

¹⁰³ Contre 1.235,6 millions d'euros (crédits provisoires) en 2020 et 1.226,7 millions d'euros en 2019 et 2018.

¹⁰⁴ L'estimation pluriannuelle tient compte d'un crédit de 1.235,6 millions d'euros pour 2024 également.

¹⁰⁵ La note de solidarité estime la coopération au développement en 2021 à 0,41 % du PNB.

¹⁰⁶ Voir aussi Partie II – Chapitre I – Point (Recettes non fiscales).

un bonus financier de la part de l'État fédéral. Lorsqu'elle ne l'atteint pas, elle se voit imposer un malus financier. Pour gérer financièrement le régime de bonus/malus, la loi du 6 janvier 2014 a créé le fonds budgétaire « fonds destiné à la responsabilisation climat » (programme 25.55.9). Les recettes de ce fonds se composent de la part fédérale (9,05 %) des revenus provenant de la mise aux enchères des quotas d'émission et des malis versés par les régions lorsqu'elles n'atteignent pas leurs objectifs.

La Cour des comptes fait observer que les chiffres d'émission des années précédentes n'ont pas encore été fixés par arrêté royal. Par conséquent, le mécanisme de responsabilisation climatique n'est pas encore opérationnel, ce qui explique le solde relativement élevé du fonds, estimé pour 2020 à 121,7 millions d'euros.

Le présent projet de budget prévoit 30,3 millions d'euros de bonis à payer (programme 25.55.9). Ce montant ne tient pas compte des bonis à payer des années précédentes (2017-2020), estimés par le SPF Santé publique à 20 millions d'euros. Le cumul des montants dus grèvera le(s) budget(s) futur(s).

4.4 Régie des bâtiments

La Régie des bâtiments gère le patrimoine immobilier de l'État fédéral et reçoit à cet effet 747,3 millions d'euros de dotations, inscrites aux sections 01 (programme d'activités 01.30.65) et 19 du budget général des dépenses. Elles sont constituées de transferts de revenus et de transferts en capital, destinés à financer respectivement les dépenses courantes et les dépenses d'investissements de la Régie.

La Cour des comptes a vérifié le calcul et l'affectation des transferts sur la base du budget de la Régie, dont les tableaux budgétaires figurent à la partie II du projet de loi.

4.4.1 Transferts en capital

Dotation destinée aux investissements et à l'entretien extraordinaire (allocation de base 19.55.21.614103)

La dotation destinée aux dépenses relatives aux projets d'investissements s'élève à 97,6 millions d'euros. La Régie peut également financer ces investissements au moyen des recettes de la vente de biens immobiliers et d'une subvention de la Loterie nationale (dénommées ci-après fonds propres). La Régie estime ces recettes à respectivement 23 millions d'euros et 2,3 millions d'euros pour 2021.

La Cour des comptes souligne que ces moyens financiers (122,9 millions d'euros) seront peut-être insuffisants pour financer les dépenses d'investissements en 2021.

Ainsi, le ministre compétent a approuvé, le 7 septembre 2020, le plan d'investissements pluriannuel de la Régie. Pour financer l'intégralité des liquidations relatives aux projets d'investissements prévus au cours de la période 2021-2023, 183,2 millions d'euros de moyens supplémentaires sont nécessaires, dont 5,2 millions d'euros en 2021, 60,4 millions d'euros en 2022 et 117,6 millions d'euros en 2023. Le présent projet de budget ne permet pas de vérifier comment la Régie financera ce déficit.

Dotation pour travaux de première installation (allocation de base 19.55.22.614101)

Cette dotation permet à la Régie de payer les travaux de première installation dans des bâtiments loués. Comme de nombreux bâtiments de bureaux doivent être adaptés aux nouvelles formes de travail, la dotation allouée en 2021 (16,9 millions d'euros) représente le double de celle de 2020 (8,2 millions d'euros). Cette augmentation des crédits ne suffira pas à payer l'ensemble des travaux. D'après la note justificative et les informations complémentaires obtenues par la Cour, l'insuffisance des crédits de liquidation pour ces travaux et acquisitions¹⁰⁷ s'élève pour les cinq prochaines années budgétaires, à plus de 112,2 millions d'euros, dont 19,3 millions d'euros en 2021.

4.4.2 Transferts de revenus

Dotation pour couvrir les loyers (allocation de base 19.55.22.414001)

La Régie estime les dépenses relatives aux loyers et aux charges y afférentes à 470,1 millions d'euros. Le gouvernement a décidé d'économiser 0,89 % sur la dotation loyers, de sorte que celle-ci est réduite à 465,9 millions d'euros. Par conséquent, à politique constante, le crédit pourrait être sous-estimé.

Dotation fonctionnement propre (allocation de base 19.55.22.41.4002)

Cette dotation (88,4 millions d'euros) permet essentiellement à la Régie de liquider les salaires et les frais de fonctionnement de son personnel. La Régie estime ces dépenses à 98,3 millions d'euros et utilise donc 9,9 millions d'euros de fonds propres pour pouvoir financer l'ensemble des dépenses.

Les dépenses de personnel se sont élevées à 54,7 millions d'euros en 2019 et sont estimées à 69,6 millions d'euros pour 2021. Comme depuis plusieurs années, la Régie ne parvient pas à attirer le personnel nécessaire, une partie de ces crédits ne sera sans doute pas utilisée. La Cour des comptes souligne une nouvelle fois qu'il n'existe pas de dispositif réglementaire pour l'affectation de la partie non utilisée des dotations et la constitution possible de réserves¹⁰⁸. Elle a dès lors recommandé à plusieurs reprises de fixer par arrêté royal les règles financières d'utilisation des différentes dotations et réserves.

Dotation financement alternatif (allocation de base 19.55.22.414004)

Cette dotation (46,0 millions d'euros) permet à la Régie de payer les amortissements en capital et les intérêts des emprunts ainsi que les redevances de disponibilité dans le cadre des contrats DBFM¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Inscrits aux articles de dépenses 72.00.00/112 et 74.22.00/101 du budget de la Régie.

¹⁰⁸ - Cour des comptes, 176^e Cahier – partie III : Compte général 2018 de l'administration générale de l'État fédéral, octobre 2019, p. 59-62, www.courdescomptes.be.

- Cour des comptes, 177^e Cahier – partie I : Observations sur les comptes 2019 des services administratifs à comptabilité autonome et des organismes administratifs publics et assimilés, juillet 2020, p. 78, www.courdescomptes.be.

¹⁰⁹ Design – Build – Finance – Maintain.

La Régie a de plus en plus souvent recours aux contrats DBFM pour les projets d'investissements¹¹⁰, de sorte que les besoins de crédits pour les redevances de disponibilité passent de 27 millions d'euros en 2021 à 77 millions d'euros en 2023 et ils continueront de grever les budgets ultérieurs.

Le 6 juin 2020, le conseil des ministres a autorisé le ministre compétent à attribuer le marché de promotion de travaux pour la construction d'un nouveau palais de justice à Namur. En principe, ce marché devait être neutre en termes SEC et il était prévu que la Régie verserait des loyers pendant 18 ans, via la dotation loyers (allocation de base 19.55.22.414001). L'ICN a toutefois qualifié le marché de leasing financier en 2020, de sorte que la Régie devra inscrire le bâtiment à l'actif du bilan lors de sa réception et que les paiements à l'adjudicataire constituent des paiements d'intérêts et des amortissements de capital. Par conséquent, le résultat SEC de la Régie diminuera de 93,6 millions d'euros en 2023. Le SPF Bosa apportera les corrections SEC nécessaires lors du calcul du solde de financement au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Ces corrections sont estimées à 23,4 millions d'euros en 2021.

¹¹⁰ Cf. notamment les décisions du conseil des ministres des 18 avril 2008 et 18 novembre 2016 approuvant les Masterplans I, II et III visant à améliorer l'infrastructure en vue d'une détention dans des conditions humaines.

CHAPITRE II

Dépenses de la sécurité sociale

1 Évolution générale des dépenses

Les dépenses consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et régime des pensions publiques) sont estimées à 115.109,8 millions d'euros pour 2021, dont 103.339,3 millions d'euros (89,77 %) sont consacrés au paiement des prestations de la sécurité sociale ainsi qu'au remboursement des dépenses en matière de soins de santé et 362,4 millions d'euros (0,31 %) à l'adaptation des allocations au bien-être (enveloppe bien-être)¹¹¹.

Tableau – Évolution des dépenses de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Description	Dépenses 2019	Dépenses attendues 2020	2020-2019 (%)	Dépenses estimées 2021	2021-2020 (%)
Prestations	91.455,6	104.437,7	14,19	103.339,3	-1,05
Pensions	48.037,9	50.361,1	4,84	53.223,1	5,68
Soins de santé	26.438,3	29.017,9	9,76	30.485,4	5,06
Incapacité de travail	9.347,9	10.278,5	9,96	10.639,7	3,51
Chômage	6.565,5	10.823,3	64,85	7.838,2	-27,58
Droit passerelle indépendants	4,7	2.797,3	59.417,02	7,6	-99,73
Autres prestations	1.061,3	1.159,6	9,26	1.145,3	-1,23
Enveloppe bien-être 2021- non réparti ⁽¹⁾	0,0	0,0		362,4	
Frais de gestion et de fonctionnement	2.243,4	2.457,5	9,54	2.388,7	-2,80
Autres dépenses	8.622,1	8.628,2	0,07	9.019,4	4,53
Total	102.321,1	115.523,4	12,90	115.109,8	-0,36

(1) Partie de l'enveloppe bien-être pour l'ONSS – gestion globale (318,4 millions d'euros) et l'INASTI – gestion globale (44 millions d'euros). Le montant destiné au régime d'assistance (43,1 millions d'euros) est compris dans la provision interdépartementale (42,7 millions d'euros).

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2020) et Exposé général 2021

¹¹¹ La répartition de ce montant entre les différentes allocations n'était pas encore connue le 23 novembre 2020.

Les dépenses de prestations donnent lieu aux commentaires suivants.

Les prévisions de dépenses en matière de pensions des travailleurs salariés (31,2 milliards d'euros) augmentent de 1.962 millions d'euros (+6,7 %) par rapport aux dépenses attendues pour 2020. L'évolution de 6,7 % entre 2020 et 2021 est surtout imputable (à hauteur de 5,04 %) aux effets « volumes ».

La Cour n'a pas reçu d'information étayant de manière probante cette évolution, tant en ce qui concerne l'augmentation du montant moyen des prestations (hors indexation et hors mesures bien-être) que celle du nombre de pensionnés. De plus, les prévisions ne tiennent pas compte de l'incidence des nouvelles mesures qui entreront en vigueur en 2021.

Les dépenses des prestations relatives aux pensions publiques augmentent de 513 millions d'euros (+3 %) pour atteindre 17,5 milliards d'euros. Cette augmentation est aussi principalement imputable aux effets « volumes ». La Cour relève que les estimations se basent sur des données relatives à la population des pensionnés qui remontent à la période de janvier à mars 2020.

Les dépenses de prestations sociales estimées de l'Inasti s'élèvent à 4,9 milliards d'euros. Elles diminuent de 2,3 milliards d'euros (ou 20,5 %) par rapport à celles estimées pour 2020 par le comité de monitoring, en octobre 2020. Les dépenses concernant le droit passerelle sont évaluées à 7,6 millions d'euros pour 2021 (2,8 milliards d'euros pour 2020).

La hausse de 2.579,6 millions d'euros (9,76 %) des dépenses relatives au remboursement des prestations de soins de santé en 2020 s'explique par l'augmentation de 5,82 % de l'objectif budgétaire (27.975,9 millions d'euros) par rapport à 2019 et par l'incidence de la crise de la Covid-19 (dépenses estimées 2020 : 1.047 millions d'euros). En 2021, la hausse de l'objectif budgétaire (+7,50 % par rapport à 2020) explique la progression des dépenses en matière de prestations de soins de santé.

2 Incidence de la crise du Covid-19

2.1 Allocations de chômage

En date du 27 octobre 2020, l'Onem a estimé à 4,1 milliards d'euros l'incidence budgétaire de la crise sanitaire pour 2020.

Ce montant ne prend pas en compte l'incidence des mesures prises ultérieurement par le gouvernement. Ces mesures sont exposées ci-après, avec l'indication de leur coût tel qu'estimé par l'Onem :

- la prolongation du gel de la dégressivité des allocations de chômage et l'allongement de la période d'insertion jusqu'au 31 décembre 2020 (83,1 millions d'euros et 30 millions d'euros) ;

- la prolongation jusqu'au 31 mars 2021 des mesures de soutien aux travailleurs du secteur culturel (12,3 millions d'euros) ;
- la prolongation jusqu'au 31 mars 2021 des mesures de simplification de la procédure de chômage temporaire et leur élargissement à tous les employeurs, dès le 1^{er} octobre 2020 (72,1 millions d'euros) ;
- la prolongation jusqu'au 31 mars 2021 des mesures de soutien aux secteurs vitaux. Les chômeurs avec ou sans complément d'entreprise peuvent travailler dans des secteurs vitaux, tout en conservant 75 % du montant de leurs allocations (-67.004 euros) ;
- les nouvelles mesures de soutien aux secteurs stratégiques : jusqu'au 31 mars 2021, les travailleurs prépensionnés, en chômage temporaire, en RCC ou qui ont interrompu leurs prestations de travail peuvent travailler temporairement dans le secteur des soins, de l'enseignement, du « *contact tracing* », tout en conservant 75 % du montant de leurs allocations (-4,3 millions d'euros) ;
- l'octroi d'un complément pour les travailleurs qui ont été mis en chômage temporaire du 1^{er} mars 2020 au 31 décembre 2020. Cette prime doit compenser la perte éventuelle de la prime de fin d'année pour les travailleurs ayant bénéficié d'au moins 52 allocations de chômage temporaire entre mars et décembre 2020 (242,2 millions d'euros).

L'Onem ne dispose pas d'estimation pour 2021.

2.2 Indemnités d'incapacité de travail (travailleurs salariés et indépendants)

Les travailleurs salariés en incapacité de travail à partir du 1^{er} mars 2020 reçoivent une indemnité supplémentaire (par jour d'incapacité de travail) par analogie avec le régime des chômeurs temporaires. L'Inami estime le coût de cette mesure à 200,2 millions d'euros en 2020. Après la confection du budget initial 2021, le gouvernement a décidé de prolonger le chômage temporaire pour force majeure jusqu'au 31 mars 2021. L'allocation de chômage temporaire complémentaire demeure aussi applicable jusqu'à cette date. L'octroi d'une prime dans le cadre des allocations de chômage entraîne une hausse des dépenses relatives aux indemnités d'incapacité de travail parce que ces indemnités ne peuvent pas être inférieures aux allocations de chômage. Au 23 novembre 2020, la Cour des comptes ne disposait pas d'information sur les éventuelles dépenses supplémentaires pour l'assurance indemnité.

Les estimations pour 2020 tiennent compte des mesures suivantes pour les travailleurs indépendants en incapacité de travail à partir du 1^{er} mars 2020 :

- une indemnité de crise supplémentaire pour certains indépendants qui sont en incapacité de travail pendant au moins huit jours ou qui ont dû cesser leur activité autorisée pendant l'incapacité de travail durant au moins sept jours calendrier consécutifs (dépense estimée : 12,5 millions d'euros) ;

- le droit à une indemnité complète pour les indépendants qui doivent cesser temporairement leur activité à temps partiel (dépense estimée : 1,7 million d'euros) ;
- la suppression du droit à une indemnité au cours du mois où l'incapacité de travail débute si l'indépendant peut prétendre pour ce mois au droit passerelle de crise (économie de 1,4 million d'euros).

Pour le budget 2021, le gouvernement a estimé le coût de l'indemnité supplémentaire à 5,7 millions d'euros, lequel n'a toutefois pas été pris en compte dans le budget initial 2021.

2.3 Droit passerelle pour les indépendants

Le service financier de l'Inasti a estimé, le 21 octobre 2020, à 2,8 milliards d'euros le coût pour 2020 des mesures en matière de droit passerelle temporaire de crise et de droit passerelle temporaire de relance¹²².

Le conseil des ministres du 23 octobre 2020 a décidé de doubler les indemnités du droit passerelle de crise pour les mois d'octobre et de novembre 2020¹²³. Cette mesure a été ultérieurement étendue au mois de décembre 2020 (l'estimation de 2,8 milliards d'euros ne tient pas compte de cette extension).

Il a également assoupli temporairement les conditions d'accès au droit passerelle de reprise et autorisé son cumul avec d'autres revenus de remplacement jusqu'à un certain plafond.

Le gouvernement a pris par la suite plusieurs autres mesures concernant le droit passerelle dont l'incidence n'est pas prise en compte dans le budget 2021.

- Le conseil des ministres du 30 octobre 2020 a décidé de revoir la loi du 22 décembre 2016 instaurant le droit passerelle afin de ne plus lier le montant de la prestation financière du droit passerelle au montant de la pension minimum. Cette mesure fait l'objet de l'article 59 du projet de loi-programme. L'article 60 donne délégation au Roi pour adapter le montant de la prestation financière du droit passerelle.
- Le conseil des ministres du 6 novembre 2020 a décidé de fusionner les deux formes actuelles du droit passerelle (crise et relance) en un droit passerelle de crise unique, d'assouplir l'accès au droit passerelle pour les starters et d'assimiler à des périodes d'activités pour le calcul de la pension les périodes pendant lesquelles l'indépendant a bénéficié du droit passerelle. Enfin, il a adopté un projet visant à modifier la loi du

¹²² Ce dernier est attribué aux indépendants qui, après avoir suspendu leur activité, la reprennent en subissant une perte d'au moins 10 % de leurs revenus.

¹²³ Soit 2.583,38 euros pour un isolé et 3.228,20 euros pour un indépendant ayant charge de famille. Ce droit peut être demandé par tous les indépendants, aidants et conjoints-aidants qui ont été contraints d'arrêter leur activité en raison d'une décision prise par une autorité publique dans le cadre de la pandémie.

7 mai 2020¹¹⁴, laquelle introduisait le décumul en cas de combinaison de revenus SARS-Cov19¹¹⁵ et ces revenus. Ces mesures seront prolongées jusqu'au 31 mars 2021.

2.4 Soins de santé

En août 2020, l'Inami a estimé les dépenses liées à la crise de la Covid-19 à 360,9 millions d'euros¹¹⁶. En outre, les hôpitaux avaient également reçu une avance de 1 milliard d'euros. D'après les estimations actualisées, les dépenses provisoires s'élèvent à 3,526,0 millions d'euros, dont 2.229 millions d'euros pour des prestations dans le cadre de l'objectif budgétaire et 1.047 millions d'euros pour des prestations spécifiques en dehors de l'objectif budgétaire. Pour 2021, les coûts sont estimés provisoirement à 629,6 millions d'euros, dont 217,8 millions d'euros au sein de l'objectif budgétaire et 411,8 millions d'euros en dehors de celui-ci¹¹⁷.

Tableau – Dépenses estimées pour les soins de santé liées à la crise de la Covid-19 (en millions d'euros)

Mesure	Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale	Estimations ajustées 2020	Budget 2021
Prestations spécifiques	360,9	1.047,0	411,8
Achat de matériel de protection pour les prestataires de soins	168,9	287,8	0,0
Adaptation des forfaits des infirmiers pour les soins à domicile (matériel de protection)	59,9	199,6	59,9
Remboursement des tests	46,7	380,0	294,8
Coûts liés aux centres de triage et de prélèvements en vue des tests	32,9	116,8	50,4

¹¹⁴ Portant des mesures exceptionnelles dans le cadre de la pandémie en matière de pensions, pensions complémentaires et autres avantages complémentaires.

¹¹⁵ Dans le cas du régime des indépendants, il s'agit du droit passerelle en faveur des indépendants visés au chapitre 3 de la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du SARS-Cov19 en faveur des travailleurs indépendants.

¹¹⁶ Voir : Cour des comptes, « Incidence de la crise sanitaire liée à la Covid-19 sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale », 177^e Cahier – Partie II – Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2020, www.rekenhof.be.

¹¹⁷ Pour les dépenses liées à la Covid-19 effectuées en dehors de l'objectif budgétaire, l'Inami reçoit une dotation à la charge de l'État fédéral via la provision interdépartementale « Covid ».

Autres	52,5	62,8	6,7
Prestations au sein de l'objectif budgétaire	0,0	2.229,0	217,8
Hôpitaux	0,0	2.229,0	0,0
Renforcement de l'offre de soins psychologiques	0,0	0,0	200,0
Séances de psychologie de première ligne pour tous les groupes d'âge	0,0	0,0	16,7
Transport depuis et vers les hôpitaux	0,0	0,0	1,1
Total	360,9	3.276,0	629,6

Source : Cour des comptes, à partir de notes de l'Inami

2.4.1 Prestations spécifiques

L'Inami reçoit des moyens de la provision interdépartementale « Covid » pour financer les dépenses relatives aux prestations spécifiques en 2020. La Cour des comptes souligne que les estimations des prestations spécifiques pour 2021 intègrent uniquement les dépenses attendues pour le premier trimestre sans reprendre plusieurs dépenses supplémentaires, telles que les mesures spécifiques pour les groupes vulnérables, le coût de la vaccination ou le coût des tests antigéniques, par exemple.

2.4.2 Prestations au sein de l'objectif budgétaire

Hôpitaux

En 2020, une intervention financière exceptionnelle est accordée aux hôpitaux pour couvrir les dépenses supplémentaires liées à la crise de la Covid-19. En attendant le règlement définitif, ils ont reçu une avance de 2 milliards d'euros en vertu de l'arrêté royal n° 10 du 19 avril 2020¹¹⁸. L'arrêté royal du 30 octobre 2020¹¹⁹ contient les règles de fixation et de paiement de l'intervention ainsi que pour le décompte des avances¹²⁰. En vertu de cet arrêté royal, l'intervention couvre notamment :

- les frais d'infrastructure et d'exploitation supplémentaires des hôpitaux à la suite de la crise sanitaire (montant forfaitaire) ;

¹¹⁸ Arrêté royal n° 10 du 19 avril 2020 permettant l'octroi, les modalités de répartition et de liquidation d'une avance aux hôpitaux généraux dans le cadre de l'épidémie de coronavirus Covid-19.

¹¹⁹ Arrêté royal du 30 octobre 2020 fixant les modalités d'octroi d'une intervention financière fédérale exceptionnelle aux hôpitaux dans le cadre de l'épidémie de coronavirus Covid-19.

¹²⁰ Ce décompte sera effectué en deux étapes : un décompte provisoire pour les coûts des deux semestres de 2020, respectivement fin 2020 et en juin 2021, et un décompte définitif fin 2023. Si les coûts supportés par l'hôpital sont supérieurs à l'avance reçue, la différence sera versée à l'hôpital. Dans le cas contraire, l'hôpital pourra conserver le montant de l'avance.

- les dépenses courantes des hôpitaux sur la base d'un pourcentage d'une « activité normale » pour compenser la baisse des revenus habituels ;
- les activités supplémentaires des prestataires de soins dans le cadre de la Covid-19, telles que la permanence aux urgences et aux soins intensifs, la coordination médicale, l'hygiène dans les hôpitaux, la formation relative à l'épidémie, etc., qui ne sont pas couvertes par le financement habituel ;
- la réservation de lits pour des patients Covid-19 et l'implication des prestataires de soins dans des activités médicales extraordinaires.

Les dépenses supplémentaires pour les hôpitaux vont de pair avec un seuil d'activités inférieur, étant donné que les soins non urgents devraient être reportés (soit obligatoire, soit parce que la capacité était nécessaire pour le traitement des patients Covid-19). D'après les estimations de l'Inami, l'intervention supplémentaire se situerait entre 960 millions d'euros (baisse des activités de 10%) et 2,4 milliards d'euros (baisse des activités de 40%)¹²¹. D'après le gouvernement, ces dépenses supplémentaires n'entraîneraient pas de dépassement de l'objectif budgétaire, parce que les dépenses relatives aux prestations non liées à la Covid-19 seront inférieures aux estimations.

Aucun coût supplémentaire n'a (provisoirement) été estimé pour les hôpitaux en 2021.

Autres prestations

En 2021, les prestations relatives à l'amélioration de l'offre de soins psychologiques (200 millions d'euros), à l'élargissement des soins psychologiques de première ligne à toute la population (+16,7 millions d'euros¹²²) et au transport de patients depuis et vers les hôpitaux seront remboursées.

3 Commentaires sur les mesures du gouvernement

3.1 Remarque générale

Le gouvernement a, dans le cadre de l'élaboration du projet de budget 2021, adopté différentes mesures en matière de pensions (relèvement de la pension minimum, suppression de la correction de la pension des indépendants, etc.). Ces mesures font l'objet de l'article 68 du projet de loi-programme.

3.2 Mesures spécifiques

3.2.1 Inami-Soins de santé

L'objectif budgétaire 2020, qui avait été fixé initialement à 27.654,5 millions d'euros, a été relevé à 27.975,9 millions d'euros en cours d'année pour tenir compte des dépenses

¹²¹ Pour le premier semestre 2020, l'Inami estime les dépenses liées à la crise de la Covid-19 effectuées au sein de l'objectif budgétaire à 1.408,7 millions d'euros (987,3 millions d'euros pour les hôpitaux et 421,4 millions d'euros pour les soins ambulatoires en dehors des hôpitaux).

¹²² En 2020, cette prestation sera remboursée dans le cadre des prestations spécifiques Covid-19 (dépenses estimées : 12,5 millions d'euros, comprises dans la rubrique « autres »).

supplémentaires liées aux infirmiers (au sein et en dehors des hôpitaux) dans le cadre du Fonds Blouses blanches¹²³ (2020 : 236,6 millions d'euros, 2021 : 274,4 millions d'euros).

L'objectif budgétaire pour 2021 s'élève à 30.073,6 millions d'euros (+7,50 % par rapport à l'objectif ajusté de 2020). la revalorisation des soins psychologiques : 200 millions d'euros (dans le cadre des mesures de lutte contre la crise de la Covid-19). L'augmentation découle de l'application de la norme de croissance (405,5 millions d'euros) de l'indexation (227,3 millions d'euros) et de la prise en compte de dépenses supplémentaires ;

- la revalorisation des soins psychologiques : 200 millions d'euros (dans le cas des mesures de lutte contre la crise du Covid-19) ;
- l'élargissement des soins psychologiques de première ligne : 16,7 millions d'euros ;
- la première phase de l'adaptation des échelles salariales pour le personnel des hôpitaux conformément aux propositions de l'Institut de classification de fonctions (IF-IC), telles qu'elles figurent dans l'accord social conclu le 7 juillet 2020 pour le secteur des soins de santé fédéral : 350 millions d'euros ;
- les montants de rattrapage pour les hôpitaux et les montants pour les litiges juridiques : 394,4 millions d'euros.
- l'introduction de l'attestation électronique (eAttest) pour les médecins et les dentistes : 65,8 millions d'euros ;
- les dépenses supplémentaires en 2021 pour les médicaments soumis à un accord entre l'INAMI et les entreprises pharmaceutiques : 179,1 millions d'euros¹²⁴

L'accord de gouvernement prévoit aussi une économie de 150 millions d'euros dans le secteur des médicaments. D'après le gouvernement, ces économies doivent reposer sur trois lignes de force :

- des mesures structurelles réalisables à court terme pour favoriser la concurrence, augmenter la part des médicaments bon marché et faire baisser le prix des anciens médicaments (économie estimée à 48 millions d'euros) ;
- une série de mesures impliquant les prescripteurs, les pharmaciens, les hôpitaux et les organismes assureurs ou pour lesquelles des procédures au sein de la Commission de remboursement des médicaments sont nécessaires (économie visée : 100 millions d'euros par an, à mettre en œuvre) ;
- l'introduction d'un mécanisme de responsabilisation budgétaire du secteur pour atteindre les économies préconisées et répartir équitablement les efforts en matière d'économie entre les différents segments du marché (ambulatoire, hôpitaux), tout en tenant compte de leur dynamique en termes de croissance et d'innovation.

¹²³ En ce qui concerne les objectifs du Fonds Blouses blanches, voir Cour des comptes, Partie I, Chapitre 2 – « Budget 2019 », 177^e Cahier – Partie II – Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale, point 2.3.1.

¹²⁴ Dans le cadre de ces contrats (article 111(81)), les entreprises s'engagent à compenser une partie du coût à l'INAMI en contrepartie du remboursement du médicament. Dans l'objectif budgétaire, la partie compensée est considérée comme un montant qui est ajouté au-delà de la norme de croissance. En 2020, cette compensation a été estimée à 697 millions d'euros et en 2021 à 876,1 millions d'euros.

Pour garantir la réalisation des économies, le système de *clawback*¹²⁵ sera modifié.

3.2.2 Pensions

Relèvement progressif de la pension minimum pour carrière complète et incomplète

La mesure prévoit un relèvement progressif sur quatre années des minima de pensions de l'ensemble des régimes.

Le coût de cette mesure pour 2021 est estimé à 296,4 millions d'euros. Il se répartit entre les divers régimes de la manière suivante :

- Salariés : 183,21 millions d'euros ;
- Indépendants : 92,7 millions d'euros ;
- Fonctionnaires : 20,4 millions d'euros.

Il y a lieu de noter qu'il s'agit d'une augmentation brute (avant retenues fiscales). Le gouvernement escompte, sur la base de calculs du BFP¹²⁶, un retour fiscal de 35 %. Il en résulte dès lors que le coût de 296,4 millions d'euros pourrait dès lors être ramené à 179,4 millions d'euros pour 2021. Le détail du calcul n'a pas été communiqué à la Cour.

Le coût global de cette mesure pour la période 2021-2024 est estimé à 1.278,3 millions d'euros pour les régimes salariés, à 445,9 millions d'euros pour les indépendants et à 95 millions d'euros pour le régime des fonctionnaires.

L'augmentation réelle du montant minimal de 2020 sera de 11,03 % pour la période 2021-2024. Cette mesure concernerait environ 830.000 pensionnés pour l'exercice 2021. La Cour ne dispose pas de l'information permettant de distinguer le nombre de pensionnés concernés par régime.

Ce coût concerne l'augmentation réelle du montant minimum. Il ne tient pas compte du coût supplémentaire résultant de l'application des mesures bien-être (+1 %) et de l'indexation (+2 %).

Si l'on tient compte de tous les paramètres (augmentation du montant minimum, application du bien-être et indexation), l'augmentation s'élèverait à 22 %¹²⁷. Le coût global supplémentaire est estimé à 600 millions d'euros pour 2021 et à 3 milliards d'euros sur la période 2021-2024 (pour les trois régimes).

¹²⁵ Le *clawback* fait référence au prélèvement à verser par les entreprises pharmaceutiques lorsque les dépenses relatives aux médicaments sont supérieures à l'enveloppe (fixée préalablement).

¹²⁶ Une retenue fiscale est opérée à partir de 1.305 euros.

¹²⁷ Cette augmentation globale inclut une hypothèse de trois indexations et de quatre adaptations bien-être.

Neutralisation de l'augmentation des pensions minima en ce qui concerne les seuils pour les cotisations AMI et SOL

Le gouvernement s'est engagé à adapter les seuils de la cotisation de solidarité et de la cotisation AMI pour éviter que l'augmentation de pouvoir d'achat liée à l'augmentation de la pension minimum ne soit réduite du fait de la charge de ces cotisations.

Pour l'exercice 2021, le cabinet de la ministre des Pensions estime l'incidence budgétaire (recettes moindres) de la mesure à 32,5 millions d'euros pour l'ensemble des pensions (pension minimum ou non). Sur la base d'une augmentation de la population des pensionnés de 1,69 %, cette mesure concernerait 120.000 pensionnés.

Ce manque à gagner en termes de recettes de 32,5 millions d'euros ne concerne que le régime des salariés. L'incidence pour certains régimes de pensions publiques et pour les indépendants n'a pas encore été calculée.

3.2.3 Chômage

Réduction du budget de missions (hors chômage) :

Le conseil des ministres a décidé d'imposer à l'Onem une diminution de son budget de missions, à partir de l'exercice 2022, à hauteur de 25 millions d'euros en 2022, de 50 millions d'euros en 2023 et de 100 millions d'euros en 2024. Cette mesure exclut toute réduction des dépenses de missions liées au chômage.

L'Onem estime que cet objectif budgétaire représente une économie annuelle linéaire de 2 % de ses dépenses de missions par rapport à 2020.

La Cour des comptes n'a pas reçu d'information sur les mesures qui seront mises en œuvre pour atteindre cet objectif. Le cabinet du ministre du Travail a indiqué que des stratégies spécifiques seraient élaborées en 2021, en vue d'une prise d'effet à partir de l'exercice budgétaire 2022.

Augmentation des minima chômage :

Le conseil des ministres a 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.

En sa séance du 5 novembre 2020, le comité de gestion de l'Onem a estimé l'incidence de cette mesure à 134 millions d'euros d'ici 2024.

3.2.4 Indemnités d'incapacité de travail

Deux mesures entraînent des dépenses supplémentaires de l'assurance indemnité en 2021.

La première mesure, qui vise à relever les indemnités pour incapacité de travail afin de les amener au montant minimum pour les travailleurs réguliers à partir du début de l'incapacité de travail, sera mise en œuvre en plusieurs phases. En 2021, le montant minimum sera accordé à partir du cinquième mois d'incapacité de travail (au lieu du septième mois, comme c'est encore le cas actuellement). Les dépenses supplémentaires sont estimées à environ un quart du coût total de 171,9 millions d'euros pour l'octroi du montant minimum à partir du

premier jour d'incapacité de travail. L'Inami a effectué ses estimations, sur la base d'un scénario selon lequel tous les travailleurs en incapacité de travail recevront en 2021 le montant minimum à partir du cinquième mois de leur incapacité.

L'autre mesure concerne l'augmentation graduelle du congé de naissance de dix à vingt jours. Le coût de l'augmentation à concurrence de cinq jours en 2021 a été estimé par l'Inami à 35,1 millions d'euros (30 millions d'euros pour l'ONSS-Gestion globale et 5,1 millions d'euros pour l'Inasti-Gestion globale) contre 40,1 millions d'euros dans les notifications.

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