

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 novembre 2023

PROJET DE LOI

**contenant le budget
des Voies et Moyens
pour l'année budgétaire 2024**

**COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS
DE LA COUR DES COMPTES
SUR LES PROJETS
DE BUDGET DE L'ÉTAT
POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2024**

Voir:

Doc 55 **3646/ (2023/2024):**

001: Projet de loi.
002: Annexe.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 november 2023

WETSONTWERP

**houdende
de Middelenbegroting
voor het begrotingsjaar 2024**

**COMMENTAAR EN OPMERKINGEN
VAN HET REKENHOF
BIJ DE ONTWERPEN
VAN STAATSBEGROTING
VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2024**

Zie:

Doc 55 **3646/ (2023/2024):**

001: Wetsontwerp.
002: Bijlage.

10764

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)



Cour des comptes

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



Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 23 novembre 2023



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2024/ 2

TABLE DES MATIÈRES

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



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



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2024/ 4

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



Introduction

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

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

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

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

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

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



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2024/6

PARTIE I

Exposé général

CHAPITRE 1

Aperçu général

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



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2024/7

ENTITÉ I			
POUVOIR FÉDÉRAL		SÉCURITÉ SOCIALE	
Recettes totales	159.493	Budgets de recettes	140.465
Recettes fiscales	152.074	Recettes propres	88.336
Recettes non fiscales	7.419	Recettes perçues par l'État	333
		Financement alternatif	22.871
		Dotations	28.925
		du pouvoir fédéral	28.215
		de l'entité II (régions)	710
- Transferts	86.030		
Vers la sécurité sociale	23.204		
Vers l'entité II	57.077		
Vers l'UE	4.134		
Autres	1.615		
= Budget des voies et moyens	73.463		
		- Budgets de dépenses	140.390
- Dépenses (1)	101.221		
Dotations à la sécurité sociale (2)	27.987		
Dotations aux communautés et régions	17.299		
Dotations aux pouvoirs locaux	3.621		
Dotation RNB à l'UE	3.140		
Dépenses propres du pouvoir fédéral	36.929		
Dette publique	12.245		
= Solde budgétaire net	-27.757	= Solde budgétaire net	75
		- corrections solde de financement	214
- corrections solde de financement	9.807		
Solde de financement	-17.950	Solde de financement	289
		Solde de financement entité I	-17.377
		Pouvoir fédéral	-17.950
		Sécurité sociale	289
		Mesures non réparties	285

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

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

2. Paramètres macro-économiques

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

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



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2024/8

Croissance économique

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

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

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

Inflation

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

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

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

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

Emploi

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

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

3. Réforme de la gouvernance européenne

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

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



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

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

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

CHAPITRE 2

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

1 Recettes et dépenses de l'État fédéral

1.1 Recettes et transferts de l'État fédéral

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

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

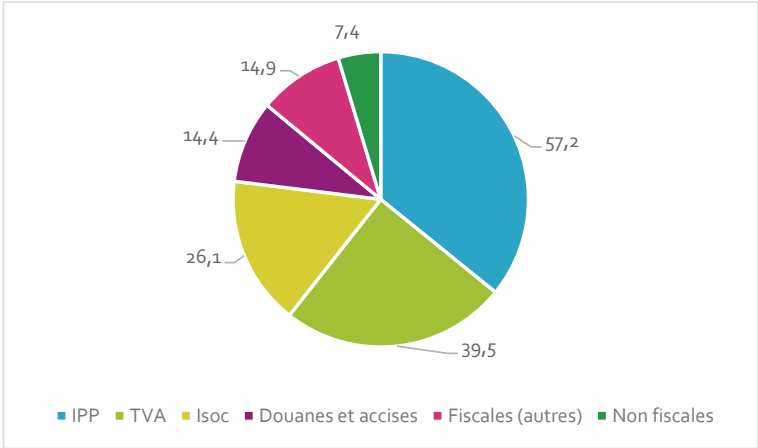
Comme le montre le graphique ci-dessous, ces ressources sont majoritairement composées de recettes de l'impôt sur les personnes physiques (35,8%), de la TVA (24,8%) et de l'impôt sur les sociétés (16,3%).

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

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



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



Source : Exposé général

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

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

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

Source: Exposé général

1.1.2 Recettes transférées à d'autres pouvoirs publics

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

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



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2024/ 11

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

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

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

Source : Exposé général, Budget général des dépenses

Financement des entités fédérées

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

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

Financement de la sécurité sociale

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

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

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

Financement de l'Union européenne

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

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

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

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2024/ **12**

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

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

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

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

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



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

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

Source: (Exposé général)

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

1.2 Dépenses de l'État fédéral

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ En crédits de liquidation.



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2024/14

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

Charges d'intérêt de la dette publique

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

Amortissement de la dette publique

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

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

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

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



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2024/ 15

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

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

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

Source : Exposé général

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

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

Recettes fiscales : différence entre SEC et caisse

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

Dépenses primaires : sous-utilisation

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

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

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

Corrections non ventilées

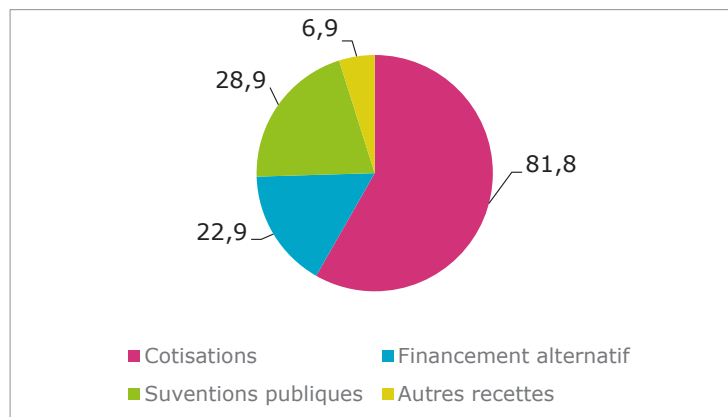
La correction non ventilée de -184 millions d'euros en 2024 (contre +335 millions d'euros en 2023) concerne le financement des dépenses via les fonds européens. Les dépenses effectuées avec ces fonds doivent, en effet, être mises en équilibre d'un point de vue du SEC. Par ailleurs, la correction non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

2 Recettes et dépenses de la sécurité sociale

2.1 Recettes de la sécurité sociale

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

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



Source : Exposé général

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

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



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

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

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

Source : Exposé général

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

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

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

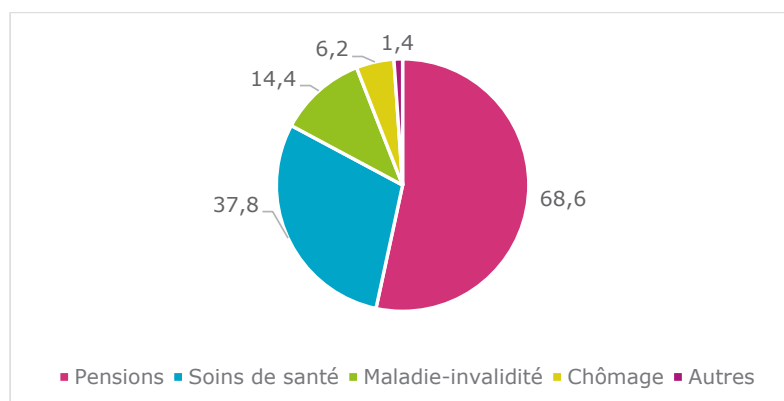
Selon l'exposé général, le solde de financement de la sécurité sociale en 2024 serait finalement positif à hauteur de 289 millions d'euros alors qu'il avait été estimé par le comité de monitoring du 21 septembre 2023, hors adaptation de la dotation d'équilibre, à -1,5 milliard d'euros à politique inchangée.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

2.2 Dépenses de la sécurité sociale

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

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

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



Source : Exposé général

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

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

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

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

Source : Exposé général

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



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

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

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

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

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

3.1 Solde de financement de l'entité I

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

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

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

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

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

Source : Exposé général et Cour des comptes

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

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

3.2 Solde structurel de l'entité I

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

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

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

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



4 Aperçu des mesures prises par le gouvernement

4.1 Aperçu des mesures adoptées en conclave budgétaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Cadre budgétaire pluriannuel

4.2.1 Dette publique fédérale

Charges d'intérêt et soutenabilité de la dette

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

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

Il existe trois facteurs *endogènes* :

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

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

¹¹ Cette formule est la suivante : $D_t - D_{t-1} = D_{t-1} \times (it-gt)/(1+gt) - Pt$,
dans laquelle :
Dt, Dt-1 = le taux d'endettement à la fin de l'année t ou t-1 ;
it = les intérêts implicites sur la dette pendant l'année t (soit les charges d'intérêt de l'année t divisées par la dette de l'année t-1) ;



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³ Exposé général, p. 11 et 48.

CHAPITRE 3

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

1 Solde de financement et solde structurel de la Belgique

1.1 Solde de financement de la Belgique

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

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

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

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

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

Source : Exposé général et Cour des comptes

Solde de financement de l'entité II

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

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

Mesures non réparties

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

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



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

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

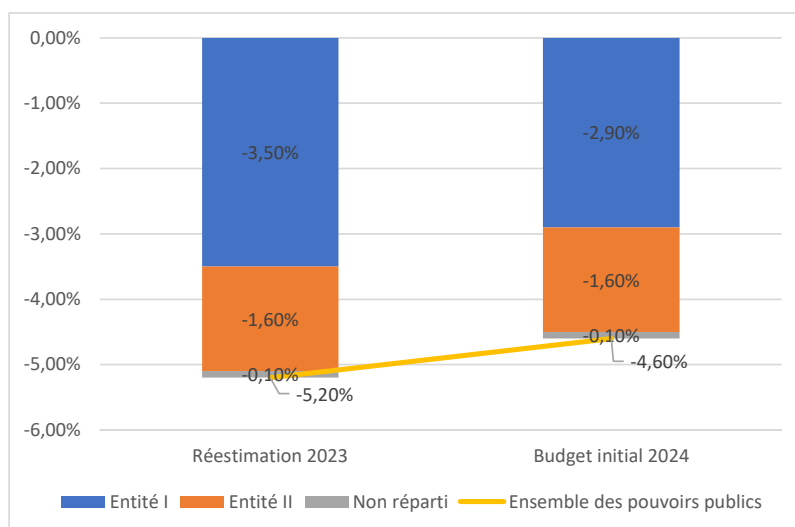
La Cour des comptes observe qu'aucun niveau de pouvoir ne prend ces coûts à sa charge ni n'en tient compte pour fixer ses objectifs budgétaires. Par ailleurs, l'exposé général ne contient pas de commentaire à ce propos malgré l'existence d'un risque important pour le pouvoir fédéral.

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

Évolution du solde de financement

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

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



Source : Exposé général et Cour des comptes

1.2 Solde structurel de la Belgique

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

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

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

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

Source : Exposé général et Cour des comptes

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

¹⁶ Exposé général, pp. 61 à 85.

PARTIE II

Recettes de l'Entité I

CHAPITRE 1

Recettes du pouvoir fédéral

1 Recettes fiscales

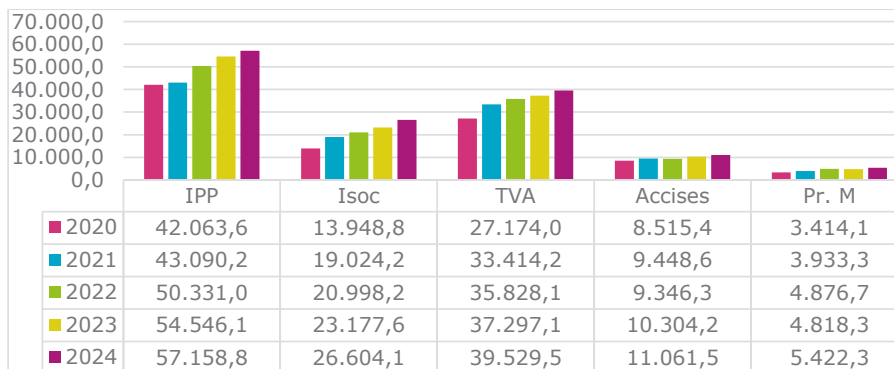
1.1 Évolution des recettes de caisse

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

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

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

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



Source : Exposé général et Cour des comptes

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



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

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

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

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

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

1.2 Estimation de base du SPF Finances

1.2.1 Généralités

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

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

1.2.2 Estimation des recettes escomptées pour 2023 (SEC)

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

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

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

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

1.2.3 Estimation des recettes de base pour 2024 (SEC)

Généralités

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

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

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

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

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

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

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



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

1.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)

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

1.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales

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

1.4.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4.2. Corrections techniques et nouvelles mesures fiscales

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

Corrections techniques

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Nouvelles mesures

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cour des comptes fait remarquer que tel n'est pas toujours le cas. Les vendeurs professionnels par exemple peuvent ainsi bénéficier d'un droit de vente de 4 % en Flandre³⁴ et de 5 % en Wallonie³⁵. Le taux applicable au droit de vente des vendeurs professionnels est plus élevé à Bruxelles uniquement (8 %)³⁶.

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

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

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

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

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

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

³⁴ Article 2.9.4.2.4. du code flamand de la fiscalité.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Le gouvernement diminue encore le taux de remboursement pour le diesel professionnel à 204,1 euros/1.000 litres (-10,6 euros/1.000 litres). Il rendra également la déclaration

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

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

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

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

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

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

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

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

- *Plan vélo : augmentation de l'exonération fiscale de l'indemnité vélo (-45 millions d'euros)*

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

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

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

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

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

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



La Cour des comptes observe que le SPF Finances part de l'hypothèse selon laquelle les indemnités vélo ne seront pas toutes majorées⁴⁹. Le coût final de la mesure peut dès lors se révéler encore plus élevé. L'estimation ne tient pas compte non plus des effets connexes tels que la baisse de l'utilisation de la voiture et les effets sur la santé et l'environnement. Le SPF Finances attire également l'attention sur le fait que le contrôle de ces indemnités est limité et qu'il peut en découler des paiements d'indemnités indues non taxées.

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

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

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

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

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

1.5 Lutte contre la fraude fiscale

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

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

2 Recettes non fiscales

Évolution générale

Les recettes non fiscales inscrites au projet de budget des voies et moyens 2024 s'élèvent à 7.402 millions d'euros, soit une diminution de 689 millions d'euros par rapport aux dernières prévisions pour l'année 2023. Cette diminution trouve son origine dans la mise à zéro de la

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

contribution exceptionnelle de Fluxys en 2023 (-300 millions d'euros), du remboursement du trop perçu par les organismes de sécurité sociale de la dotation d'équilibre (-629 millions d'euros) ainsi que de la ségrégation des recettes des institutions financières au Fonds de garantie pour les services financiers (-460 millions d'euros).

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

Accords de coopération

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

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

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

Contributions des Régions concernant la sécurité routière

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

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

Dividendes

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

Le contrat de gestion avec la SFPI prévoit normalement le versement d'un dividende à l'État de minimum 25% du bénéfice de l'exercice à affecter. Il est ainsi estimé, d'après le bénéfice probable, à 104,6 millions d'euros pour l'année 2024. Les transferts de participations (BNP



Paribas et Ethias) et l'acquisition de nouveaux actifs ont favorablement influencé les résultats de la SFPI, permettant la perception de nouveaux dividendes. En 2023, une dérogation inscrite au contrat de gestion avait permis de limiter le versement du dividende à 31,7 millions d'euros.

Énergie

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

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

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

Une correction SEC sera effectuée pour neutraliser ces deux reports.

CHAPITRE 2

Recettes de la sécurité sociale

1 Recettes propres

1.1 ONSS – Gestion globale

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

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

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

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



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2024/ 40

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

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

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

1.2 Lutte contre la fraude sociale

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

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

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

- l'adoption de plans de concurrence loyale dans les secteurs de la métallurgie, des secteurs verts, de l'horeca, du gardiennage et de l'électricité pour la fin de l'année 2023 afin de renforcer la lutte contre le travail illégal et le dumping social (+15 millions d'euros⁵⁵ en 2024, principalement grâce à la hausse de recettes de cotisations sociales) ;
- l'introduction de nouvelles sanctions pénales de niveaux 3 et 5 en cas de non-utilisation d'un système de caisse enregistreuse dans le secteur de l'horeca et l'accès aux données des caisses à tous les services d'inspection sociale (+11,5 millions d'euros liés à la régularisation de travailleurs non déclarés) ;

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

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

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

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



- le renforcement de la collaboration contre le travail illégal, la fraude sociale et le dumping social prévoit la conclusion de protocoles de coopération entre différents acteurs (Sirs, SPF Mobilité, services d'inspection sociale), l'actualisation du protocole entre l'État fédéral, les régions et la Communauté germanophone relatif à la coordination des contrôles en matière de travail illégal et fraude sociale ainsi que la création d'un cadre légal pour l'échange d'information entre la police et les services d'inspection (+6,0 millions d'euros selon une estimation forfaitaire) ;
- le recrutement de 29 inspecteurs sociaux⁵⁶ répartis entre le SPF Emploi, les IPSS et le Sirs pour assurer la mise en œuvre des mesures prises en matière de plans de concurrence loyale et de renforcement de la collaboration (+7,4 millions d'euros⁵⁷) ;
- le recrutement en septembre 2024 de 18 inspecteurs sociaux⁵⁸ répartis entre l'ONSS et l'Inasti pour anticiper des départs à la retraite à partir de 2025 (+2,3 millions d'euros⁵⁹).

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

2 Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics

2.1 Dotations et subventions des pouvoirs publics

ONSS-Gestion Globale

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

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

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

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

⁵⁸ 16 à l'Onem et 2 à l'Inasti.

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

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

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

⁶² Conformément aux dispositions de la section 1^{er} de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale, des prélèvements sur la taxe sur la valeur ajoutée et sur le produit du précompte mobilier sont affectés à l'ONSS au titre de financement alternatif. En raison de la crise de la Covid-19, le montant du financement alternatif avait cependant été fixé forfaitairement pendant les années 2021, 2022 et 2023 à respectivement 16.882,7 millions d'euros, 17.265,8 millions d'euros et 19.361,5 millions d'euros.

l'ONSS-Gestion globale perçoit également, à partir des recettes TVA, des moyens financiers additionnels affectés au financement des soins de santé pour 6.749,1 millions d'euros.

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

2.2 Financement alternatif

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

3 Incidence des mesures budgétaires

3.1 Suivi des mesures précédentes

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

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

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

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

3.2 Nouvelles mesures budgétaires

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

- l'adaptation des prélèvements sur les recettes de la TVA et du précompte mobilier affectés à l'ONSS au titre de financement alternatif (+95,0 millions d'euros en 2024) ;
- l'adaptation des règles en matière de flexi-jobs (+71,0 millions d'euros en 2024) ;

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

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

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

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

- la révision du système de cotisation d'activation spéciale pour les travailleurs de moins de 60 ans (+40,0 millions d'euros en 2024) ;
- le renforcement de la composante relative aux très bas salaires dans le calcul de la réduction structurelle des cotisations sociales, afin de compenser la hausse des charges patronales inhérente à la hausse du revenu minimum mensuel moyen garanti de 35,7 euros brut (-15,8 millions d'euros en 2024) ;
- la révision du système de réduction groupe-cible octroyées en cas de réduction collective du temps de travail (+3,4 millions d'euros en 2024) ;
- et la prolongation des mesures de soutien au travail saisonnier dans les secteurs de l'horticulture et de l'agriculture (-1,5 million d'euros en 2024).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



- Le régime de flexi-jobs sera élargi à douze nouveaux secteurs d'activité (transport en bus, enseignement et éducation, garde d'enfants, école de conduite et centres de formation, automobile, sports et culture, événementiel, pompes funèbres, agriculture et horticulture, alimentation, immobilier et déménagement⁷¹).
- Le salaire minimum des flexi-jobistes sera harmonisé avec les barèmes applicables dans les différents secteurs d'activité⁷², sauf pour l'Horeca.
- Le salaire que peut gagner un flexi-jobiste sans être imposé sera plafonné⁷³. Au-delà de la limite, la partie du salaire qui dépasse ce plafond sera taxée comme une rémunération normale.
- Le taux des cotisations patronales spéciales passera de 25% à 28%.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2024/ 46

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTIE III

Dépenses de l'Entité I

CHAPITRE I

Aperçu général du budget général des dépenses

1 Départements d'appui

1.1 Provision Ukraine

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

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



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2024/ 48

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Facilité pour la reprise et la résilience

Suivi du Plan pour la reprise et la résilience

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Exposé général

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

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

Les montants engagés sur le fonds organique relatif à la FRR en 2021 et 2022 s'élèvent respectivement à 171,8 millions et 227,4 millions d'euros. Les crédits de liquidation ont été utilisés respectivement à hauteur de 107,5 millions et de 121,5 millions d'euros au cours de ces deux mêmes années. Au 15 novembre 2023, ces crédits ont été engagés et liquidés à hauteur de respectivement 211,2 millions et 86,5 millions d'euros. Depuis 2021, les recettes du fonds se sont élevées, quant à elles, à 162 millions d'euros (préfinancement).

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

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

Source : Cour des comptes

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

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



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

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

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

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

2 Départements d'autorité

2.1 Section 12 – SPF Justice

2.1.1 Frais de fonctionnement de l'ordre judiciaire

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

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

⁸² Allocation de base 12.56.02.12.11.01.



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

2.1.2 Frais de justice en matière pénale

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

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

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

Les crédits prévus pourraient aussi être insuffisants en 2024.

2.1.3 Fonds de sécurité routière

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

Le conclave budgétaire d'octobre 2023 a décidé :

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

Recettes fédérales du FSR

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

⁸⁸ Article 67ter du code de la route.

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

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

Source : SPF Bosa, SPF Finances et SPF Justice

Contribution des régions

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

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

2.2 Section 13 – SPF Intérieur

Programme 13.40.4 – Financement des autres institutions

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

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



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

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

Sources : SPF Intérieur et Cour des comptes

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

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

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

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

Reconstruction du système informatique

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

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

⁹⁰ www.bosa.belgium.be.

⁹¹ Conclave budgétaire du 18 octobre 2022.

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

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

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

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

Sources : SPF Intérieur et Cour des comptes

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

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

2.3 Section 16 – Défense

Effort de défense - Crédits de liquidation

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

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

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

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

Crédits d'engagement

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



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

2.4 Section 17 – Police fédérale

2.4.1 Crédits de personnel

Renforcement de la capacité de personnel de la Police fédérale

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

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

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

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

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

Tableau – Évolution des objectifs de personnel 2022-2024

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

Source: Police fédérale

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

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

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

Napap (allocations de base 17.44.12.11.00.03 et 17.90.12.43.51.02)

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

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

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

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

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

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



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

2.4.2 Crédits de fonctionnement et d'investissement

Crédits structurels

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

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

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

I-Police

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

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

Le projet serait aussi partiellement financé par une sous-utilisation au niveau des crédits de personnel : 79,5 millions d'euros pour les crédits d'engagement et 111,4 millions d'euros pour les crédits de liquidation. La Police fédérale pourra toutefois difficilement réaliser cette sous-utilisation prévue :

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

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

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

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

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

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

2.5 Section 18 – SPF Finances

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

Fonds de garantie pour les services financiers

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

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

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

Transfert des crédits relatifs au Shape-Village

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

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

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



Réaffectation des crédits de personnel

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

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

3 Départements économiques

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

Subvention pour le gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Section 46 – SPP Politique scientifique

Subvention du programme de recherche Small Modular Reactors

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

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

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

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

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

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



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

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

Source : Cour des comptes

CHAPITRE II

Dépenses de la sécurité sociale

1 Dépenses de gestion des IPSS

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

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

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

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

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

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

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

2 Emploi et chômage

2.1 Évolution des dépenses

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

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

Facteurs de variation budgétaire	Montant
Dépenses estimées 2023	+ 6.197,0
Effet volume	-242,1
Mesure conclave 2024 :	-23,3
Correction technique suppression indemnisation congés aidants ¹⁰⁶	-20,0
Service citoyen	-2,5
Cumul des allocations et des revenus du travail	-0,8
Indice pivot	+254,2
Autres mesures	-82,1
Autres facteurs	+104,9
Budget initial 2024	+6.208,6

Source : Cour des comptes

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

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

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

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

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

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

2.2 Suivi des mesures prises à l'ajusté 2023

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹¹ Au lieu de 65% précédemment.

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

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

2.3 Nouvelles mesures prises à l'initial 2024

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

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

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

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

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

3 Indemnités pour incapacité de travail

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Soins de santé

4.1 Soins de santé

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Nouvelles mesures

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

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

4.2 Prestations liées à la crise de la covid-19

Prestations spécifiques

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

5 Pensions

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2024/ **71**

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



Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2024



Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 23 november 2023

Inleiding	5
DEEL I	6
Algemene toelichting	6
Hoofdstuk 1	6
Algemeen overzicht	6
1 Schematische voorstelling vorderingensaldo entiteit I	6
2 Macro-economische parameters	7
3 Hervorming van de Europese governance	8
Hoofdstuk 2	9
Samenstelling van het begrotings- en vorderingensaldo van entiteit I	9
1 Ontvangsten en uitgaven van de federale overheid	9
1.1 Ontvangsten en afdrachten van de federale Staat	9
1.1.1 Totale ontvangsten van de Staat in 2024 (op kasbasis)	9
1.1.2 Aan andere overheden afgedragen ontvangsten	10
1.1.3 Ontvangsten aangerekend op de middelenbegroting van de federale Staat	11
1.2 Uitgaven van de federale overheid	12
1.3 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid	13
2 Ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid	14
2.1 Ontvangsten van de sociale zekerheid	14
2.2 Uitgaven van de sociale zekerheid	15
3 Vorderingen- en structureel saldo van entiteit I	17
3.1 Vorderingensaldo entiteit I	17
3.2 Structureel saldo entiteit I	18
4 Overzicht van de door de regering genomen maatregelen	18
4.1 Overzicht van de maatregelen die werden genomen tijdens het begrotingsconclaf	18
4.2 Budgettair meerjarenkader	19
4.2.1 Federale overheidsschuld	19
Hoofdstuk 3	21
Samenstelling van het vorderingen- en structureel saldo van België	21
1 Vorderingen- en structureel saldo van België	21
1.1 Vorderingensaldo van België	21
1.2 Structureel saldo van België	22
2 Conformiteit van de algemene toelichting en van het Draft Budgetary Plan met het Stabiliteitsprogramma 2023-2026	23
DEEL II	25
Ontvangsten entiteit I	25
Hoofdstuk 1	25
Ontvangsten van de federale overheid	25
1 Fiscale ontvangsten	25
1.1 Evolutie van de kasontvangsten	25

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING JAAR 2023/3

1.2	Basisraming van de FOD Financiën	26
1.2.1	Algemeen	26
1.2.2	Raming van de verwachte ontvangsten 2023 (ESR)	26
1.2.3	Raming van de basisontvangsten voor 2024 (ESR)	27
1.3	Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)	27
1.4	Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	27
1.4.1	Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen	28
1.4.2	Technische correcties en nieuwe fiscale maatregelen	28
1.5	Strijd tegen de fiscale fraude	32
2	Niet-fiscale ontvangsten	33
	Hoofdstuk 2	35
	Ontvangsten van de sociale zekerheid	35
1	Eigen ontvangsten	35
1.1	RSZ – Globaal beheer	35
1.2	Strijd tegen de sociale fraude	35
2	Financiering van de sociale zekerheid door de federale overheid	37
2.2	Alternatieve financiering	37
3	Commentaar bij de begrotingsmaatregelen	38
3.1	Opvolging van de vorige maatregelen	38
3.2	Nieuwe begrotingsmaatregelen	38
	DEEL III	42
	Uitgaven van Entiteit I	42
	Hoofdstuk 1	42
	Algemene bespreking van de algemene uitgavenbegroting	42
1	Ondersteunende departementen	42
1.1	Provisie Oekraïne	42
1.2	Faciliteit voor Herstel en Veerkracht	43
2	Gezagsdepartementen	45
2.1	Sectie 12 - FOD Justitie	45
2.1.1	Werkingskosten van de rechterlijke orde	45
2.1.2	Gerechtskosten in strafzaken	46
2.1.3	Verkeersveiligheidsfonds	46
2.2	Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken	48
2.3	Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging	49
2.4	Sectie 17 – Federale Politie	50
2.4.1	Personeelskredieten	50
2.4.2	Werkings- en investeringskredieten	52
2.5	Sectie 18 – FOD Financiën	52
3	Economische departementen	53
3.1	Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	53
3.2	Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid	54
	Hoofdstuk 2	56
	Uitgaven van de sociale zekerheid	56
1	Beheersuitgaven van de OISZ	56
2	Werk en werkloosheid	56

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING JAAR 2023 / 4

2.1	Evolutie van de uitgaven	56
2.2	Opvolging van de maatregelen die werden genomen bij de begrotingsaanpassing 2023	57
2.3	Nieuwe maatregelen bij de initiële begroting 2024	58
3	Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid	59
4	Geneeskundige verzorging	60
4.1	Gezondheidszorgen	60
4.2	Verstrekingen gelinkt aan de COVID-19-crisis	61
5	Pensioenen	61

Inleiding

In overeenstemming met de bepalingen van artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden, bezorgt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers de commentaren en opmerkingen waartoe het onderzoek van de ontwerpen van staatsbegroting voor het jaar 2024 aanleiding gaf¹.

Artikel 45 van de voornoemde wet bepaalt dat de ontwerpen van middelenbegroting en van algemene uitgavenbegroting, samen met de algemene toelichting bij die ontwerpen, uiterlijk op 15 oktober van het jaar dat het begrotingsjaar voorafgaat, bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers moeten worden ingediend. Het Rekenhof merkt op dat deze documenten pas op 10 november werden ingediend.

Het Rekenhof onderzocht deze ontwerpen door zich onder meer te steunen op de beschikbare voorbereidende documenten en op de antwoorden die het ontving op de vragen die het in de loop van dit onderzoek stelde aan de beleidscellen van de betrokken ministers en staatssecretarissen en aan de overheidsdiensten.

Om de risico's op materiële fouten of op een verkeerde interpretatie van de begrotingsgegevens te beperken, werd over de belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof een voorafgaand overleg georganiseerd met vertegenwoordigers van de minister van Financiën en de staatssecretaris van Begroting.

Het Rekenhof heeft zijn begrotingsonderzoek uitgevoerd in overeenstemming met de fundamentele beginselen die het ter zake heeft opgesteld. Die beginselen zijn beschikbaar op de website van het Rekenhof (www.rekenhof.be).

¹ *Parl. St. Kamer*, 10 november 2023, DOC 55 3645/001 (algemene toelichting), *Parl. St. Kamer*, 10 november 2023, DOC 55 3646/001 (middelenbegroting), *Parl. St. Kamer*, 10 november 2023, DOC 55 3647/001 (algemene uitgavenbegroting).

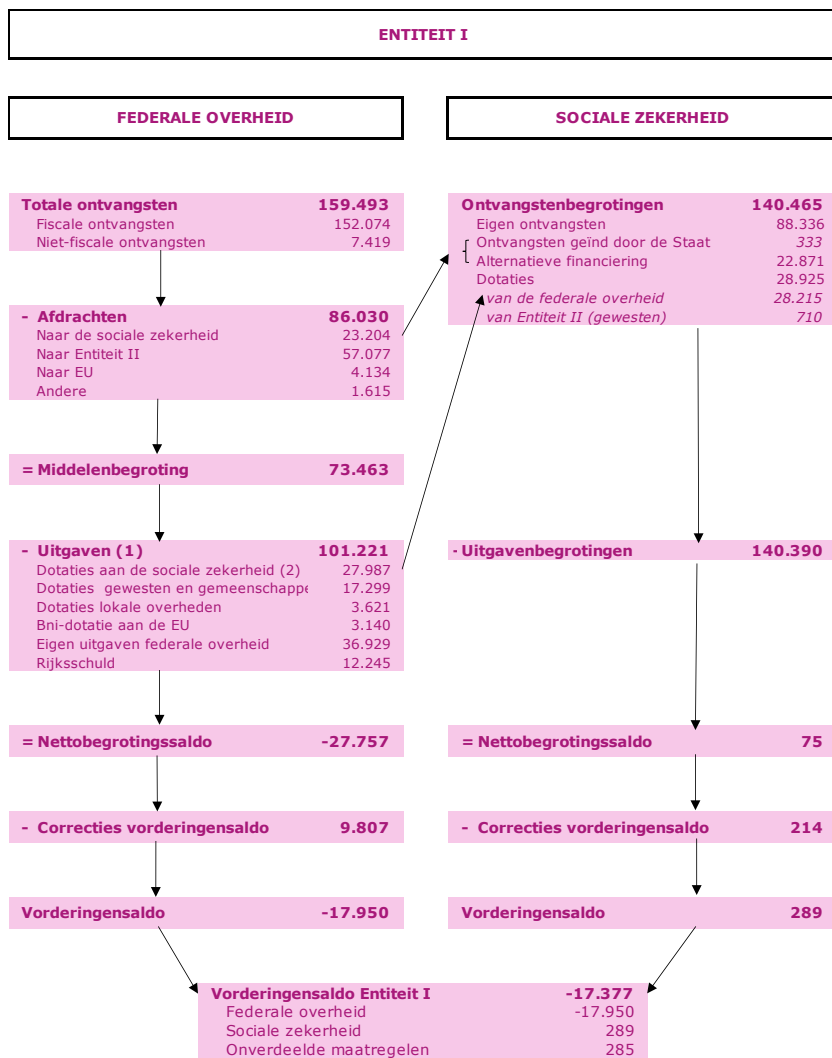
DEEL I

Algemene toelichting

Hoofdstuk 1

Algemeen overzicht

1 Schematische voorstelling vorderingensaldo entiteit I



⁽¹⁾ Het betreft de uitgaven exclusief de aflossingen van de rijksschuld (53.273 miljoen euro) en exclusief de aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer (6.866 miljoen euro).

⁽²⁾ Het verschil van 228 miljoen euro tussen de dotaties aan de sociale zekerheid optiek "federale overheid", te weten 27.987 miljoen euro, en optiek "sociale zekerheid", te weten 28.215 miljoen euro, is voornamelijk toe te schrijven aan het feit dat in dat laatste bedrag een toewijzing aan het pensioenfonds van de lokale politie van 203 miljoen euro werd opgenomen.

2 Macro-economische parameters

De regering baseert zich voor de opmaak van de begroting 2024 op het verslag van het Monitoringcomité van 21 september 2023 waarbij de ramingen voor 2023 en 2024 uit diens verslag van 13 juli 2023 werden geactualiseerd. Het betreft ramingen bij ongewijzigd beleid. Het comité steunt zich voor zijn verslag van 21 september 2023 op de macro-economische parameters van de economische begroting van 7 september 2023 van het Federaal Planbureau (FPB).

Het verslag van 13 juli 2023 bevatte ook een meerjarenraming voor de jaren 2025 tot 2028. Hiervoor steunde het Monitoringcomité zich op de economische vooruitzichten 2023-2028 van 15 juni 2023 van het FPB.

Economische groei

Het FPB raamt in de economische begroting van 7 september 2023 dat de Belgische economie in 2023 zal groeien met 1% en in 2024 met 1,3% van het bbp (tegenover 1% en 1,7% bij de aangepaste begroting 2023 en de opmaak van het stabiliteitsprogramma).

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) raamde in oktober de groei in 2023 en 2024 voor België op respectievelijk 1% en 0,9% van het bbp. De Europese Commissie raamt meer recent (15 november 2023) voor beide jaren een groei voor België van 1,4% van het bbp.

De algemene toelichting becijfert de impact op het vorderingensaldo van een hypothetische groeivertraging van 0,5% van het bbp, op 0,3% van het bbp voor de gezamenlijke overheid (1,9 miljard euro) en op 0,2% van het bbp voor entiteit I (1,3 miljard euro).

Inflatie

In de economische begroting van september 2023 raamt het FPB de toename van de consumptieprijsindex en de gezondheidsindex voor 2023 op respectievelijk 4,4% en 4,7% en voor 2024 op respectievelijk 4,1% en 4,3%.

Volgens de inflatievooruitzichten van 7 november 2023 vallen de consumptieprijsindex en de gezondheidsindex in 2023 en 2024 iets lager uit. Ze zouden in 2023 respectievelijk 4,1% en 4,4% bedragen en in 2024 beiden 4%.

De spilindex werd voor het laatst overschreden in oktober 2023. De algemene toelichting (p. 103) geeft aan dat de volgende overschrijdingen van de spilindex volgens de inflatievooruitzichten van 7 november 2023 worden verwacht in maart en september 2024. In de economische begroting van september 2023 werd nog uitgegaan van overschrijdingen van de spilindex in februari en juni 2024. De initiële begroting 2024 houdt hiermee nog geen rekening voor de ramingen van de ontvangsten en de uitgaven.

Volgens een macro-economische simulatie van de Nationale Bank van België (NBB) heeft inflatie wellicht een negatieve impact op het (primaire) saldo van de overheid als de inflatie het gevolg is van een negatieve aanbodschock of kostenverhogende schok². Inflatie als gevolg van een positieve vraagschock zou een neutraal effect op het (primaire) saldo hebben.

Tewerkstelling

Het FPB raamt in zijn economische begroting van 7 september 2023 dat de binnenlandse werkgelegenheid in 2024 stijgt met 0,8%. De werkgelegenheidsgraad van de 20- tot en met 64-jarigen stijgt hierdoor met 0,5% tot 72,9%.

De werkloosheid daalt in 2024 met 1%, d.i. met ongeveer 4.700 personen tot 477.700 personen in totaal.

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

3 Hervorming van de Europese governance

Op 26 april 2023 stelde de Europese Commissie haar voorstellen in verband met het begrotingstoezicht voor aan het Europese Parlement en aan de Raad.

Er wordt herinnerd aan de voornaamste elementen van de beoogde hervorming: het behoud van de criteria van een tekort van 3% en een schuldgraad van 60%, een variabele schuldsaneringsperiode afhankelijk van de schuldgraad van de betrokken lidstaat en de invoering van het criterium van de netto primaire uitgaven waarvan de Europese Commissie de methodologie nog moet definiëren. Die punten werden verder toegelicht in de commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023³.

De Raad "Economische en Financiële Zaken" (Ecofin) vergaderde op 17 oktober en 9 november 2023 om te bekijken welke vooruitgang was geboekt. De raad onderstreepte de noodzaak tot verdere besprekingen op technisch en politiek niveau en preciseerde dat voor het einde van het jaar een akkoord zou moeten worden gesloten.

De thans van kracht zijnde regels blijven de norm zolang de beoogde hervorming niet is goedgekeurd door de Europese instanties. De algemene ontsnappingsclausule waarin het Stabiliteits- en Groeipact voorzag wegens de gezondheidscrisis en economische crisis, en op grond waarvan de lidstaten tijdelijk mochten afwijken van het begrotingstraject dat ze normaal moeten naleven, eindigt vanaf 2024, waardoor de lidstaten bijgevolg opnieuw de door het begrotingspact opgelegde begrotingscriteria zullen moeten in acht nemen.

³ *Parl. St. Kamer*, 25 mei 2023, DOC. 55 3272/002, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023.

Hoofdstuk 2

Samenstelling van het begrotings- en vorderingensaldo van entiteit I

1 Ontvangsten en uitgaven van de federale overheid

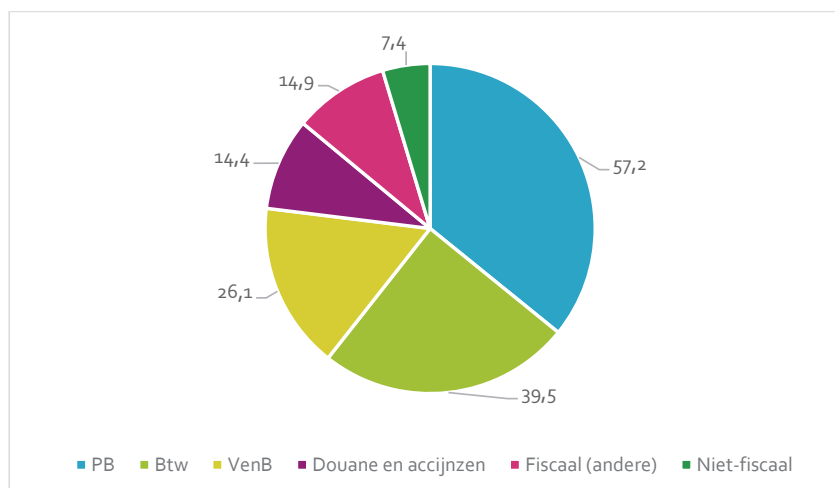
1.1 Ontvangsten en afdrachten van de federale Staat

1.1.1 Totale ontvangsten van de Staat in 2024 (op kasbasis)

Volgens de algemene toelichting zullen de fiscale en niet-fiscale ontvangsten die de federale overheid zowel voor eigen rekening als voor rekening van andere overheden int, respectievelijk 152,1 miljard en 7,4 miljard euro bedragen⁴.

Zoals uit volgende grafiek blijkt, bestaan die middelen hoofdzakelijk uit ontvangsten van de personenbelasting (35,8%), van de btw (24,8%) en van de vennootschapsbelasting (16,3%).

Grafiek – Verdeling van de ontvangsten die de federale Staat in 2024 int (in miljard euro)



Bron: Algemene toelichting

De tabel hieronder geeft een overzicht van de evolutie van de belastingcategorieën. Voor een beschrijving van de door de FOD Financiën gehanteerde waarderingsmethodes en de aldus bekomen resultaten, wordt verwezen naar deel 2 van dit verslag.

⁴ Het betreft bedragen exclusief de opcentiemen ten voordele van de lokale besturen, waarvan het bedrag bij het indienen van de ontwerp-begroting niet is vastgesteld en de ontvangsten die de te consolideren instellingen innen, en die, zonder rekening te houden met de afdrachten binnen entiteit I, op 3,6 miljard euro worden geraamd.

Tabel – Evolutie van de belangrijkste categorieën van door de Staat geïnde ontvangsten (in miljoen euro)

	2022	2023	2024	2024/2023
PB	50.331,0	54.546,1	57.158,8	4,8%
Btw	35.828,1	37.297,1	39.529,5	6,0%
VenB	20.480,1	22.657,5	26.054,3	15,0%
Douane en accijnzen	13.078,9	13.548,9	14.426,4	6,5%
Fiscaal (overige)	14.311,5	13.573,2	14.905,4	9,8%
Niet-fiscaal	6.571,2	8.126,0	7.419,0	-8,7%
TOTAAL	140.600,8	149.748,8	159.493,4	6,5%
(Nominaal bbp)	554.044	578.857	602.482	4,1%

Bron: Algemene toelichting

1.1.2 Aan andere overheden afgedragen ontvangsten

Voor 2024 zijn in totaal 136,2 miljard euro aan afdrachten aan andere overheden voorzien. Die afdrachten vertegenwoordigen 85,4% van alle door de federale Staat geïnde ontvangsten en 89,5% van de geïnde fiscale ontvangsten.

De afdrachten bestaan uit geïnde eigen ontvangsten voor rekening van derden (21,4 miljard euro), de toewijzingsfondsen (63,3 miljard euro, zonder de eigen ontvangsten) en kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting van de federale overheid (51,4 miljard euro).

De afdrachten gaan naar de deelstaatentiteiten (74,4 miljard euro), de sociale zekerheid (50,5 miljard euro), de Europese Unie (7,3 miljard euro) en de lokale besturen⁵ (4 miljard euro).

Tabel – Afdrachten aan de andere overheden in 2024, zonder de lokale belastingen (in miljoen euro)

	Begrotings-kredieten	Toewijzingen (zonder eigen ontvangsten)	Eigen ontvangsten	Totaal
Deelstaatentiteiten	17.359,0	40.079,7	16.980	74.418,7
Sociale Zekerheid	27.296,0	22.871,6	332,8	50.500,4
Europese Unie	3.139,9	0,0	4.134,1	7.274,0
Lokale besturen	3.621,0	364,3	p.m.	3.985,3
Totaal	51.415,9	63.315,6	21.446,9	136.178,4

Bron: Algemene toelichting en Algemene uitgavenbegroting

Financiering van de deelstaatentiteiten

In 2024 worden 74,4 miljard euro aan middelen afgedragen aan de deelstaatentiteiten, 4,4 miljard euro meer (+6,2%) in vergelijking met de aangepaste begroting 2023 goedgekeurd in juni laatstleden.

Die stijging kan voornamelijk worden verklaard door rekening te houden met de macro-economische parameters en parameters inzake de bevolking om de in toepassing van de bijzondere

⁵ Dat bedrag houdt geen rekening met de fiscale ontvangsten van de lokale besturen en de aan de regio's verschuldigde verkeersboetes krachtens artikel 2bis van de bijzondere financieringswet.

financieringswet te storten bedragen te bepalen. De FOD Financiën paste overeenkomstig deze wet een index van de consumptieprijzen 2024 van 4,1% toe en een groei van het bbp voor hetzelfde jaar van 1,3%, zoals gepubliceerd in de economische begroting van 7 september 2023.

Financiering van de sociale zekerheid

Voor 2024 zijn 50,5 miljard euro afdrachten aan de sociale zekerheid voorzien, een stijging met 2,3 miljard euro (+4,8%) in vergelijking met de goedgekeurde aangepaste begroting 2023. Het Rekenhof verwijst voor meer informatie naar deel II, hoofdstuk II van het verslag.

Dit bedrag bestaat hoofdzakelijk uit toegewezen ontvangsten (22,9 miljard euro) en uit kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting (27,3 miljard euro) en vertegenwoordigt 27% van de totale financiering van de sociale zekerheid.

Tot slot gebeuren verschillende sociale afdrachten buiten de socialezekerheidsstelsels om, zoals de tegemoetkoming voor personen met een handicap (3,0 miljard euro), het leefloon (1,6 miljard euro) en de inkomensgarantie voor ouderen (984 miljoen euro).

Financiering van de Europese Unie

De aan de Europese Unie afgedragen financiële middelen bedragen voor 2024 7,3 miljard euro, 770,2 miljoen euro minder dan in 2023.

Ze bestaan uit eigen middelen van de Europese Unie, zijnde douanerechten en btw (4,1 miljard euro) en uit de bni-bijdrage van België waarvoor in sectie 52 van de algemene uitgavenbegroting een krediet van 3,1 miljard euro is ingeschreven.

De Europese Commissie stelde in juni 2023 voor om de meerjarenbegroting 2021-2027 met 66 miljard euro te verhogen, waarvan 50 miljard euro voor de *Ukrain Facility*. Op 20 september 2023 stelde het Europees Parlement voor om dat totaal bedrag met 10 miljard euro te verhogen. België houdt in de algemene uitgavenbegroting voor 2024 nog geen rekening met die voorstellen, omdat de onderhandelingen tussen de lidstaten niet zijn afgerond. De bijdrage van België in die verhoging zal 3,45% bedragen.

Bij ontstentenis van een samenwerkingsakkoord met de gewesten, zijn nog geen kredieten ingeschreven voor de vereffening van de bijdrage op plasticverpakkingen.

1.1.3 Ontvangsten aangerekend op de middelenbegroting van de federale Staat

De ontvangsten aangerekend op de middelenbegroting zijn de totale middelen die de federale overheid int minus zowel de ontvangsten geïnd voor derden als de middelen die via toewijzingsfondsen worden afgedragen, waarvan hierboven sprake.

Tabel – Ontvangsten aangerekend op de middelenbegroting van de federale Staat in (in miljoen euro)

	2022	2023	2024	2024/2023
Totale ontvangsten	140.600,8	149.748,8	159.493,4	6,5%
Ontvangsten van derden en toegewezen ontvangsten	78.267,1	85.070,9	86.029,7 ⁶	1,1%
Middelenbegroting	62.333,7	64.677,9	73.463,7	13,6%

Bron: Algemene toelichting

⁶ Dit bedrag houdt rekening met de ontvangsten voor derden ingeschreven op de toewijzingsfondsen, alsook bepaalde transfers van fiscale ontvangsten naar publieke organen van de federale overheid (Creg, Apetra, Elia en Niras).

Zoals al vermeld, wordt een aanzienlijk deel van de op de middelenbegroting aangerekende middelen gebruikt voor de financiering van andere overheden (51,4 miljard euro).

1.2 Uitgaven van de federale overheid

De vastleggings- en vereffeningskredieten ingeschreven in de initiële begroting 2024 bedragen respectievelijk 161,3 miljard euro en 161,4 miljard euro (inclusief de uitgaven van de overheidsschuld). De stijging van de vastleggings- en van de vereffeningskredieten tussen de initiële begroting 2024 en de goedgekeurde aangepaste begroting 2023 bedraagt respectievelijk +40,3 miljard euro (+33,3%) en +41,3 miljard euro (+34,5%). Deze stijging is in essentie te verklaren⁷ door de toegenomen aflossing van de overheidsschuld (+29,6 miljard euro, +124,8%), de stijging van de primaire uitgaven (+8,3 miljard euro, +10%) en de toegenomen intrestlasten van de overheidsschuld (+1,7 miljard euro, +20,1%).

De meeste vereffeningskredieten zijn bestemd voor de sociale cel (34,6 miljard euro, 38%), de gezagscel (23,7 miljard euro, 26%) en de specifieke begrotingssecties (22,4 miljard euro, 24,6%). Samen vertegenwoordigen ze 88,6% van de primaire uitgaven.

De uitgaven van die drie cellen bestaan voornamelijk uit dotaties en subsidies (65,9 miljard euro, 72,4% van de primaire uitgaven), die met 8,7 miljard euro stijgen (+15,2%).

In sectie 18 (gezagscel) werd een bedrag van 6,7 miljard euro ingeschreven voor de boekhoudkundige transfer van de middelen van het Garantiefonds voor financiële diensten om de middelen van dit fonds weder samen te stellen (zie de commentaren met betrekking tot de sectie 18 in Deel III – Hoofdstuk 1).

De stijging van de dotaties en subsidies van de sociale cel (+2,5 miljard euro) betreft voornamelijk de evenwichtsdotaties van de werknemers en de zelfstandigen (+1,4 miljard euro), de pensioenen van de overheidssector (+398,5 miljoen euro) en de uitkeringen voor personen met een handicap (+289,2 miljoen euro).

De daling van de dotaties en subsidies van de economische cel (-2 miljard euro), voornamelijk als gevolg van het uitdoven van de energiesteun, mildert enigszins de toename van de primaire uitgaven.

Bij de specifieke begrotingssecties is de daling van de dotaties en subsidies (-571,2 miljoen euro) grotendeels te verklaren door de aanpassing van de bni-bijdrage van België tot de financiering van de Europese Unie (-688,8 miljoen euro, cf. ook Deel I - Hoofdstuk II - Punt 1.1), in combinatie met de stijging van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten in uitvoering van de zesde staatsvorming (+92 miljoen euro). Naast de dotaties en de subsidies, dragen bij de ondersteuningscel de niet-verdeelde uitgaven (2,7 miljard euro) bij tot de aangroei van de primaire uitgaven via een stijging met 1,3 miljard euro (+88,2%). De niet-verdeelde uitgaven stemmen nagenoeg overeen met de interdepartementale provisies (+1,2 miljard euro).

Intrestlasten van de overheidsschuld

Om de totale uitgaven zonder de herfinanciering van de schuld (101,2 miljard euro, +11%) te bepalen, moeten de intrestlasten van de overheidsschuld worden opgeteld bij de primaire uitgaven. Die lasten bedragen 10,2 miljard euro, 1,7 miljard euro meer dan in de aangepaste begroting 2023.

Aflossing van de overheidsschuld

De aflossingen van de overheidsschuld stijgen met 29,6 miljard euro, omdat in september 2023 een staatsbon op één jaar werd uitgegeven (21,9 miljard euro) en omdat een aantal OLO-leningen in 2024 op vervaldag komen (7,7 miljard euro).

⁷ Bij de vereffeningskredieten.

1.3 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2024 van de federale overheid op -17.950 miljoen euro (-3% van het bbp) en het begrotingssaldo 2024 op -27.757 miljoen euro. In de algemene toelichting geeft tabel 14 een overzicht van de samenstelling van het vorderingensaldo. De fiscale ontvangsten en de intrestlasten worden rechtstreeks geraamd op ESR-basis, terwijl de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven worden geraamd op kasbasis, waarna de nodige ESR-correcties worden toegepast.

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van het begrotings- en vorderingensaldo samengevat weer.

Tabel – Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid (in miljoen euro)^(a)

Omschrijving	Herraming begroting 2023		Initiële begroting 2024	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Middelen	64.616	64.678	72.793	73.463
• Fiscale middelen	57.844	56.587	67.561	66.061
• Niet-fiscale middelen	6.772	8.091	5.232	7.402
Uitgaven	-87.713	-91.393	-91.708	-101.221
• Primaire uitgaven	-79.111	-82.896	-81.457	-91.039
• Intrestlasten	-8.602	-8.497	-10.251	-10.182
Onverdeelde correcties	505		-184	
Primair saldo instellingen	1.573		1.149	
Saldo federale overheid	-21.019	-26.715	-17.950	-27.757

^(a) Door afrondingsverschillen zijn kleine afwijkingen mogelijk in de totalen.

Bron: Algemene toelichting

De algemene toelichting raamt het primair vorderingensaldo op -7.699 miljoen euro (-1,3% van het bbp) en de intrestlasten voor de federale overheid voor 2024 op -10.251 miljoen euro (-1,7% van het bbp).

Op basis van de commentaar in de algemene toelichting en de aanvullende info van de FOD BOSA en de FOD Financiën geeft het Rekenhof nog de volgende toelichtingen bij de overgangscorrecties van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo.

- *Fiscale ontvangsten: verschil tussen ESR en kas*

Om de fiscale kasontvangsten voor 2024 te bepalen, houdt de algemene toelichting rekening met een correctie op de geraamde ESR-ontvangsten van -1.338 miljoen euro (tegenover -407 miljoen euro voor 2023). Het betreft een verschuiving van ontvangsten, in het bijzonder bij de bedrijfsvoorheffing (-402,8 miljoen euro), de btw (-357,8 miljoen euro) en de kohieren van de vennootschapsbelasting (-571,4 miljoen euro). Volgens de ESR-normen moeten de bedrijfsvoorheffing en btw-ontvangsten op kasbasis van januari 2025 immers worden toegerekend aan het boekjaar 2024 en die van januari 2024 aan die van boekjaar 2023. Voor de kohieren van de vennootschapsbelasting bedraagt de verschuiving twee maanden en worden de kasontvangsten van de maanden januari en februari aan de ESR-ontvangsten van het vorige jaar bijgevoegd.

- *Primaire uitgaven: onderbenutting*

De regering houdt in 2024 rekening met een onderbenutting van de kredieten voor entiteit I van 1.566 miljoen euro (1.200 miljoen euro in 2023). Het betreft een onderbenutting van 1.210 miljoen

euro voor de primaire uitgaven (927 miljoen euro in 2023), 143 miljoen euro voor de federale instellingen (109 miljoen euro in 2023) en 213 miljoen euro voor de socialezekerheidsinstellingen (164 miljoen euro in 2023). De regering verhoogt dus tegenover 2023 de geraamde onderbenutting met 366 miljoen euro. Indien in de loop van 2024 blijkt dat de realisatie van de onderbenutting in het gedrang komt, dan kan de regering overwegen om alsnog kredieten te blokkeren.

In de afgelopen jaren realiseerde de regering telkens de geraamde onderbenutting. In 2022 bedroeg de onderbenutting van de primaire uitgaven 2.420,2 miljoen euro (exclusief kredietverleningen en deelnemingen). De operationele onderbenutting bedroeg 1.798,8 miljoen euro⁸ waarvan 706,8 miljoen euro betrekking had op de provisionele kredieten.

- *Onverdeelde correcties*

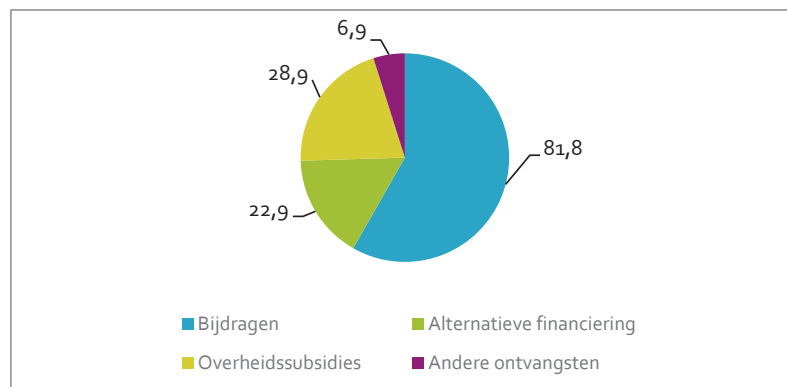
De onverdeelde correctie in 2024 van -184 miljoen euro betreft een correctie voor de financiering van de uitgaven via de EU-fondsen (tegenover +335 miljoen euro in 2023). Uitgaven die gebeuren met die middelen moeten immers ESR-matig in evenwicht worden gebracht. De onverdeelde correctie in 2023 heeft daarnaast voornamelijk betrekking op 176 miljoen euro opbrengsten ingevolge een terugbetaling door de offshore windparken. Offshore windparken die worden gesubsidieerd door een variabele prijspremie moeten immers terugbetalen bij hoge elektriciteitsprijzen.

2 Ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid

2.1 Ontvangsten van de sociale zekerheid

Volgens de algemene toelichting worden de ontvangsten van alle stelsels van de sociale zekerheid op 140,5 miljard euro geraamd voor 2024.

Grafiek – Verdeling van de ontvangsten van de sociale zekerheid in 2024 (in miljard euro)



Bron: Algemene toelichting

Deze ontvangsten bestaan uit bijdragen van de werkgevers en van de werknemers (loontrekkenden en zelfstandigen) (58,2%), uit de middelen die de overheden storten in de vorm van subsidies, evenwichtsdotaties en de alternatieve financiering (36,9%) en, tot slot, uit diverse ontvangsten (4,9%).

⁸ Zie 180e Boek, deel I, p. 102. Om de impact van de operationele onderbenutting van de federale overheid na te gaan, wordt geen rekening gehouden met kredieten die geen federale werkingsmiddelen zijn of afhankelijk zijn van externe factoren waarop de federale overheid geen of slechts beperkte invloed heeft (intrestlasten van de rijksschuld).

Tabel – Ontvangsten van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

	2022	2023	2024
Bijdragen	70.852,4	76.960,4	81.819,0
Alternatieve financiering	20.164,3	22.542,2	22.870,8
Overheidssubsidies (zonder de evenwichtsdotaties)	19.385,9	20.187,5	21.021,4
Evenwichtsdotaties	4.513,8	6.488,1	7.903,7
Andere ontvangsten	5.489,0	5.927,8	6.850,2
TOTAAL	120.405,4	132.106,0	140.465,2

Bron: Algemene toelichting

Zoals hierna uiteengezet, stijgen de uitkeringen van de socialezekerheidsstelsels in 2024 met 7,8% ten opzichte van het vorige jaar, sneller dus dan de groei van de sociale bijdragen (6,3%), van de alternatieve financiering (1,5%) en van de klassieke overheidssubsidies (4,1%).

Om dat tekort weg te werken en het financieel evenwicht in de sociale zekerheid te waarborgen, heeft de regering de evenwichtsdotaties en meer bepaald deze van het stelsel van de werknemers (7,1 miljard euro) aangepast. Dit bedrag werd met 1,2 miljard euro opgetrokken vergeleken met het bedrag (5,9 miljard euro) dat het beheerscomité van de sociale zekerheid op 3 juli 2023 had vastgesteld volgens de in de wet van 18 april 2017 opgenomen indexeringsparameters. Globaal bedragen de in de algemene uitgavenbegroting ingeschreven evenwichtsdotaties nu 7,9 miljard euro tegenover 6,5 miljard euro in 2023 wat het vorderingensaldo van de federale overheid met een zelfde bedrag doet toenemen.

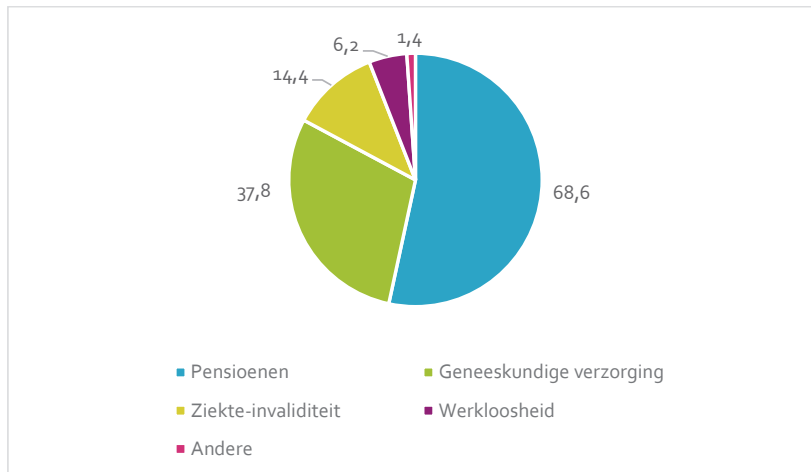
De sociale zekerheid ontvangt nog diverse middelen die niet onder voormelde categorieën vallen. Die middelen, in totaal 6,9 miljard euro, bestaan onder andere uit de bijzondere socialezekerheidsbijdragen, de bijdragen en heffingen van de farmaceutische sector, de bijdragen op bepaalde verzekeringspremies en sommen die verschuldigd zijn op grond van bepaalde internationale overeenkomsten of voor rekening van het Fonds voor de Sluiting van Ondernemingen.

Volgens de algemene toelichting bedraagt het positieve vorderingensaldo van de sociale zekerheid in 2024 uiteindelijk 289 miljoen euro, terwijl het Monitoringcomité van 21 september 2023 dit saldo bij ongewijzigd beleid op -1,5 miljard euro raamde, zonder aanpassing van de evenwichtsdotatie. De tijdens het begrotingsconclaaf van 13 oktober laatstleden goedgekeurde besparingsmaatregelen dragen er dan weer toe bij dat de spontane verslechtering van het vorderingensaldo van de sociale zekerheid in 2024 tot zo'n 263,3 miljoen euro wordt beperkt. Voor een meer gedetailleerd overzicht van die laatste maatregelen wordt verwezen naar de delen II en III van dit verslag.

2.2 Uitgaven van de sociale zekerheid

De uitgaven van de sociale zekerheid voor alle stelsels samen worden voor 2024 geraamd op 140,4 miljard euro. Ze bestaan hoofdzakelijk uit sociale uitkeringen aan de gezinnen, die volgens de algemene toelichting in de loop van 2024 128,5 miljard euro zullen bedragen.

Grafiek – Verdeling van de uitgaven voor socialezekerheidsprestaties in 2024 (in miljard euro)



Bron: Algemene toelichting

Meer dan de helft van die uitkeringen (53,4%) heeft betrekking op het stelsel van de pensioenen en meer dan een kwart (29,4%) op de sector van de geneeskundige verzorging. Het saldo bestaat uit uitgaven voor ziekte en invaliditeit (11,2%), werkloosheid (4,8%) en andere uitkeringen, zoals voor arbeidsongevallen en beroepsziekten (1,1%).

De volgende tabel vat de evolutie van die uitgaven in vergelijking met 2023 samen volgens type prestatie en volgens stelsel.

Tabel – Verdeling, per stelsel, van de socialezekerheidsprestaties in 2024 (in miljoen euro) en evolutie in vergelijking met 2023

	Pensioenen	Genees- kundige verzorging	ZIV	Werkloosheid- overbrug- gingsrecht	Andere	Totaal
Werknemers	41.238,6 (+9,2%)		13.529,6 (+9,4%)	6.208,9 (+0,2%)	532,2 (7,1%)	61.509,3 (+8,2%)
Zelfstandigen	5.655,5 (+8,4%)		910,8 (+9,6%)	15,4	5,9 (+26,3%)	6.587,7 (+9,7%)
Ambtenaren	21.709,5 (+6,7%)					21.709,5 (+6,7%)
Geneeskundig e verzorging		37.824,7 (+7,5%)				37.824,7 (+7,5%)
Andere					873,7 (+3,5%)	873,7 (+3,5%)
TOTAAL	68.603,6 (+8,3%)	37.824,7 (+7,5%)	14.440,42 (+9,4%)	6.224,4 (+1,2%)	1.411,8 (+3,5%)	128.504,9 (+7,8%)

Bron: Algemene toelichting

De socialezekerheidsuitkeringen zouden in vergelijking met 2023 in totaal toenemen met 7,8%, voornamelijk voor de ziekte-invaliditeit (9,4%), geneeskundige verzorging (7,5%) en pensioenen (8,3%). De werkloosheidsuitgaven zouden, door de verwachte vermindering van het aantal werklozen in 2024, minder snel evolueren dan de nominale groei van het bbp (1,2% tegenover 4,1%).

Naast de aanpassing van de sociale uitkeringen aan de index, wordt de algemene evolutie ook verklaard door de belangrijke impact van een aantal volume-effecten. De algemene toelichting wijst

er onder meer op dat de regering voor het stelsel van de werknemers verwacht dat het aantal gerechtigden van rust- en overlevingspensioenen tussen 2023 en 2024 met 2,7% zal stijgen. Het aantal dagen arbeidsongeschiktheid zou gedurende dezelfde periode ook met 4,2% stijgen. In het stelsel van de zelfstandigen gaat het respectievelijk om 1,8% en 5,3%. Tot slot wordt de verwachte stijging van de uitkeringen inzake geneeskundige verzorging niet enkel beïnvloed door de aanpassing aan de index, maar ook door het in rekening brengen van de jaarlijkse groeinorm van 2%.

De socialezekerheidsuitgaven zonder de sociale uitkeringen bedragen 11,9 miljard euro. Naast de eigenlijke administratie- en beheerskosten (2,8 miljard euro), zijn de overige uitgaven, die weliswaar als werkingskosten in de rekeningen van de sociale zekerheid worden geboekt, vooral bedoeld om de uitbetaling van de financiële tegemoetkomingen aan de gezinnen of aan instellingen ten dienste van de gezinnen mogelijk te maken. Ze hebben meer bepaald betrekking op de tussenkomst van de Staat in de financiering van de ziekenhuizen, de herverdeling van de sociale bijdragen via het Maribel-fonds en de financiering van de pensioenen van de lokale besturen.

Het Rekenhof merkt op dat het verschil tussen de ontvangsten en de uitgaven van de socialezekerheidsstelsels bij ongewijzigd beleid in de toekomst nog groter zal worden, met als gevolg een continue stijging van de evenwichtsdotatie. Volgens het beheerscomité van de sociale zekerheid van 3 juli 2023, zou de evenwichtsdotatie alleen al voor het stelsel van de werknemers, die 2,1 miljard euro bedroeg in 2018, met 86% stijgen tussen 2024 en 2028 tot 12,8 miljard euro. Volgens de prognoses zal de financiering van deze uitgaven door socialezekerheidsbijdragen dalen van 64% in 2023 tot 61,1% in 2028..

Tot slot komt de federale overheid rechtstreeks tussen in de betaling van bepaalde tegemoetkomingen van sociale aard, buiten de socialezekerheidsinstellingen om. Zo zijn in de algemene uitgavenbegroting kredieten ingeschreven voor het dekken van de tegemoetkomingen aan personen met een handicap (3,1 miljard euro), het leefloon en de sociale bijstand via de OCMW's (2,3 miljard euro, waarvan 445,0 miljoen ten voordele van de Oekraïense vluchtelingen) en de Inkomensgarantie voor Ouderen (1,0 miljard euro).

3 Vorderingen- en structureel saldo van entiteit I

3.1 Vorderingensaldo entiteit I

De algemene toelichting raamt voor entiteit I het vorderingensaldo 2024 op -17.377 miljoen euro (-2,9% van het bbp), wat overeenstemt met het ontwerpbegrotingsplan.

Het geraamde vorderingentekort 2024 daalt tegenover de herraming van de begroting 2023 met 3.031 miljoen euro (waarvan 3.069 miljoen euro voor de federale overheid, -322 miljoen euro voor de sociale zekerheid en 285 miljoen euro voor de nog over entiteit I te verdelen maatregelen).

Tabel - Vorderingensaldo voor entiteit I (in miljoen euro)^(a)

Omschrijving	Herraming begroting 2023	Initiële begroting 2024
Entiteit I	-20.408	-17.377
Federale overheid	-21.019	-17.950
Sociale Zekerheid	611	289
Onverdeelde maatregelen		285

^(a) Door afrondingsverschillen zijn kleine afwijkingen mogelijk in de totalen

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

De onverdeelde correctie van 285 miljoen euro (+0,05% van het bbp) vloeit voort uit:

- ontvangsten gegenereerd door fraudebestrijding (+300 miljoen euro). Het Rekenhof wijst erop dat de regering de concrete maatregelen hiervoor voor 2024 nog moet uitwerken. Het is hierdoor niet mogelijk om thans de toekomstige impact van die maatregel te evalueren;
- het resultaat van een verbeterde efficiëntie van de sociale zekerheid (30 miljoen euro);
- bijkomende uitgaven voor de promotie van de fiets voor het woon-werkverkeer waarvoor de regering de uitvoeringsregels nog moet preciseren (-45 miljoen euro⁹).

3.2 Structureel saldo entiteit I

Het structureel saldo wordt berekend vertrekkend van het vorderingensaldo, waarbij de eenmalige maatregelen (*one-off*) worden uitgesloten en een cyclische correctie wordt geïntegreerd die steunt op de zogenaamde *output gap*. Wanneer de werkelijke *output* (het bbp) van een land lager is dan de potentiële *output*, spreekt men van een negatieve *output gap*. In dat geval kan de financieringsdoelstelling worden bereikt volgens de Europese regels verminderd met een zeker percentage van de negatieve *output gap* (de cyclische component).

Het begrip structureel saldo en de verbetering ervan heeft de voorbije jaren aan belang ingeboet door onder meer de corona- en energiecrisis en de moeilijke becijfering van de *output gap*. Het criterium zal normaal in de nieuwe Europese begrotingsregels niet weerhouden worden. In de algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan wordt het concept nog gebruikt om de evolutie van het overheidssaldo toe te lichten.

De algemene toelichting raamt het structureel saldo van entiteit I in 2024 op -15.366 miljoen euro (-2,6% van het bbp) (tegenover -16.509 miljoen euro voor de herraaming van de begroting 2023).

4 Overzicht van de door de regering genomen maatregelen

4.1 Overzicht van de maatregelen die werden genomen tijdens het begrotingsconclaaf

Het stabiliteitsprogramma 2023-2026 dat België in april laatstleden indiende, vermeldt dat de federale regering zich ertoe verbindt het vorderingensaldo van entiteit I te verminderen tot 3,0% van het bbp in 2024. Dat percentage werd bekomen door een deel van de inspanningen die de Hoge Raad van Financiën in zijn advies van 7 april 2023 heeft aanbevolen, uit te stellen naar 2025 en 2026.

De regering keurde tijdens het begrotingsconclaaf van 13 oktober 2023 verschillende maatregelen goed die het vorderingensaldo van entiteit I met 1,2 miljard euro (0,2% van het bbp) moeten verbeteren.

De ministerraad keurde bovendien voor 620 miljoen euro nieuwe beleidsmaatregelen goed, die voornamelijk betrekking hebben op het sociale beleid (295 miljoen euro), het energiebeleid (245 miljoen euro) en het veiligheidsbeleid (58 miljoen euro) en compenseerde deze met verschillende maatregelen die in de algemene toelichting zijn vermeld¹⁰.

De regering besliste tot slot om de fiscale ontvangsten uit de bevroren Russische tegoeden aan te wenden voor de financiering van de uitgaven in verband met de oorlog in Oekraïne (cf. infra).

Naast voormelde compenserende financiering van 620 miljoen euro en de provisie 'Oekraïne', bestaan de maatregelen die de regering tijdens het begrotingsconclaaf goedkeurde uit een vermindering van de uitgaven (406 miljoen euro), extra-ontvangsten (385 miljoen euro) en "andere" maatregelen (409 miljoen euro).

⁹ Voor een meer gedetailleerde bespreking van deze onverdeelde correctie verwijst het Rekenhof naar Deel II – Hoofdstuk 1 - Punt 1.4.2.

¹⁰ Cf. tabel 1 van de algemene toelichting, p. 9.

Het Rekenhof wijst erop dat ongeveer een derde van de genomen maatregelen (597 miljoen euro) van technische aard is. Tot die categorie behoren: de overheveling van de sociale bijstand aan Oekraïense vluchtelingen naar de provisie 'Oekraïne' (189 miljoen euro), de neerwaartse bijstelling van de verwachte uitgaven inzake geneeskundige verzorging (100 miljoen euro), de gunstige financiële impact van het succes van de laatste staatsbon (100 miljoen euro), de nieuwe raming van de opbrengst van de fiscale regularisatie (90 miljoen euro), de verhoging van de roerende voorheffing voortvloeiend uit een hogere opbrengst van bepaalde bankdeposito's naar aanleiding van de uitgifte van de staatsbon (60 miljoen euro) en tot slot verschillende technische correcties die niet in detail worden beschreven in de algemene toelichting (58 miljoen euro).

Wat de ontvangsten betreft, verwacht de regering 315 miljoen euro aan extra dividenden te ontvangen, waarvan 220 miljoen euro van Belfius en 95 miljoen euro van de Federale Investeringsmaatschappij. Een deel van het dividend van Belfius (180 miljoen euro) vormt een voorschot op het dividend over het boekjaar 2025. Er zal bovendien voor 150 miljoen euro een beroep op de banksector worden gedaan door een verhoging van de bankentaks.

Bij de raming van de budgettaire opbrengst van bepaalde maatregelen is rekening gehouden met de verwachte terugverdieneffecten, meer in het bijzonder inzake flexi-jobs (71 miljoen euro) en de strijd tegen de sociale en fiscale fraude (154 miljoen euro).

De regering verhoogt ook de onderbenutting van de kredieten voor de primaire uitgaven met 150 miljoen euro en schreef een ontvangst van 75 miljoen euro van bpost in voor de terugbetaling van eventuele overcompensaties in sommige overeenkomsten met de overheid.

In de algemene toelichting (p. 7) wordt vermeldt dat de totale begrotingsinspanning voor 2024 0,8% van het bbp bedraagt, of nagenoeg 5 miljard euro. De verdere duiding hierover ontbreekt in de algemene toelichting. De FOD BOSA deelde mee dat deze cijfers overeenstemmen met de optelsom van de structurele begrotingsmaatregelen die de regering in de loop van deze regeerperiode nam en die het vorderingensaldo in 2024 gunstig beïnvloeden.

Het Rekenhof wijst erop dat voor heel wat maatregelen de budgettaire impact niet kan worden beoordeeld bij gebrek aan opvolgingstools. Het verwijst in dat verband naar de commentaar in het 180e Boek Deel III.

Bij ontstentenis van een dergelijke opvolging wordt er in de algemene toelichting vanuit gegaan dat de geraamde budgettaire effecten ook werden gerealiseerd, wat evenwel niet (voor alle maatregelen) kan worden aangetoond.

4.2 Budgettair meerjarenkader

4.2.1 Federale overheidsschuld

Intrestlasten en houdbaarheid van de schuld

De kredieten voor de betaling van de intrestlasten in de begroting zijn bepaald op basis van een raming van het Federaal Agentschap van de Schuld van september 2023. Na een jarenlange gestage daling zouden de intrestlasten van de federale staatsschuld sterk stijgen: van 6,9 miljard euro in 2022 naar 8,5 miljard euro in 2023, 10,1 miljard euro in 2024 en 15,2 miljard euro in 2028. Die evolutie is voornamelijk te verklaren door de stijging van de intrestvoeten, de schuldgraad en de aanhoudende begrotingstekorten.

De evolutie van de schuld en de schuldgraad en daarmee de houdbaarheid van de schuld worden bepaald door twee soorten factoren: endogene en exogene. *Endogene* factoren hebben zowel een impact op het vorderingensaldo als op de schuld (beide uitgedrukt in procent van het bbp). *Exogene* factoren daarentegen, zoals bijvoorbeeld de uitgiftepremies voor de federale Schatkist, hebben alleen invloed op de evolutie van de schuld.

Er zijn drie 'endogene' factoren:

1. het primaire begrotingssaldo (het begrotingssaldo zonder intrestlasten);
2. de impliciete intrestlasten;
3. de evolutie van het nominale bbp.

De onderlinge verhouding van deze drie endogene factoren wordt weergegeven in een formule. De zgn. *rentesnieuwbalformule* geeft aan onder welke voorwaarden de intrestlasten de schuldgraad doen toenemen¹¹. Ze toont aan dat zelfs als er geen primair tekort is, de schuldgraad toch toeneemt wanneer de impliciete intrest op de uitstaande schuld groter is dan de nominale groei van het bbp en het primaire saldo dit verschil niet compenseert. Dit mechanisme van het automatisch aandikken van de schuld noemt men het 'rentesnieuwbaleffect'.

De volgende tabel schetst de verwachte evolutie in 2023-2028 van de impliciete rente van de federale staatsschuld, zoals het Agentschap van de Schuld die heeft geraamd in september 2023, en van de nominale groei van het bbp.

Tabel – Impliciete rente van de schuld en nominale groei van het bbp (in %)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Impliciete rente	1,8	2,0	2,1	2,3	2,5	2,7
Nominale groei van het bbp	4,9	4,5	3,5	3,3	3,3	3,4
Vershil	-3,1	-2,5	-1,4	-1,0	-0,8	-0,7

Bronnen: Federaal Agentschap van de Schuld, FPB-Economische vooruitzichten 2023-2028

Op basis van deze prognoses zou zich tijdens de beoogde periode nog geen rentesnieuwbaleffect voordoen. Het risico neemt echter wel toe door de geleidelijke verkleining van het verschil tussen de impliciete intrest en de nominale bbp-groei. In haar verslag van april 2023 over de houdbaarheid van de nationale openbare schulden¹² voorzag de Europese Commissie ook al een vermindering van het verschil voor de gehele Belgische schuld (entiteit I en entiteit II), maar aan een minder snel ritme.

De houdbaarheid van de schuld zal in de periode 2023-2028 vooral worden bepaald door de evolutie van het primaire saldo en de rentelasten.

Volgens de algemene toelichting bij de initiële begroting 2024 evolueert het primaire saldo van entiteit I bij ongewijzigd beleid van -11,6 miljard euro in 2023 en -8,4 miljard euro in 2024 naar -17,9 miljard euro in 2028¹³.

Het Rekenhof herinnert eraan dat binnen het momenteel besproken project tot hervorming van het Europese begrotingskader het criterium van de houdbaarheid van de schuld een centrale indicator bij de evaluatie van de openbare financiën door de Europese instanties uitmaakt.

¹¹ De eigenlijke formule luidt als volgt: $D_t - D_{t-1} = D_{t-1} \times (it-gt)/(1+gt) - Pt$

waarbij:

D_t, D_{t-1} = de schuldgraad op het einde van jaar t , resp. $t-1$

it = de impliciete intrest op de schuld in jaar t (d.w.z. de intrestlasten in jaar t gedeeld door de schuld in jaar $t-1$)

gt = de nominale bbp-groei in jaar t

Pt = het primaire saldo in jaar t

¹² Europese Unie, "Debt Sustainability Monitor", https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-04/ip199_en_1.pdf, april 2023.

¹³ Algemene toelichting, p. 11 en 48.

Hoofdstuk 3

Samenstelling van het vorderingen- en structureel saldo van België

1 Vorderingen- en structureel saldo van België

1.1 Vorderingsaldo van België

De algemene toelichting gaat voor België uit van een vorderingsaldo in 2024 van -4,6% van het bbp, dit is -27.450 miljoen euro. Ze stemt overeen met het ontwerpbegrotingsplan.

Dat tekort daalt ten opzichte van de herraming van de begroting 2023 met 2.650 miljoen euro (waarvan 3.031 miljoen euro voor entiteit I, -502 miljoen euro voor entiteit II en 122 miljoen euro door de nog over de entiteiten te verdelen maatregelen).

Tabel - Vorderingsaldo voor de gezamenlijke overheid (in miljoen euro)^(a)

Omschrijving	Herraming begroting 2023	Initiële begroting 2024
Gezamenlijke overheid	-30.101	-27.451
Entiteit I	-20.408	-17.377
Entiteit II	-9.353	-9.855
Onverdeelde maatregelen	-340	-218

^(a) Door afrondingsverschillen zijn kleine afwijkingen mogelijk in de totalen

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Vorderingsaldo entiteit II

De algemene toelichting gaat voor entiteit II uit van een vorderingsaldo in 2024 van -1,6% van het bbp, dit is -9.855 miljoen euro.

Voor entiteit II neemt de algemene toelichting de geraamde saldi over van het ontwerpbegrotingsplan 2024. De raming voor de gemeenschappen en gewesten is gebaseerd op hun individuele doelstellingen. Die houdt wel rekening met eventuele uitgaven die de deelgebieden buiten de begrotingsdoelstelling hebben gehouden en een impact hebben op het vorderingsaldo. Het bekomen saldo werd vervolgens gecorrigeerd voor de gewestelijke aanvullende personenbelasting in ESR-termen in plaats van op basis van de doorgestorte voorschotten (en afrekeningen). De raming van het vorderingsaldo voor de lokale overheden is gebaseerd op de ramingen van het FPB van juni 2023.

Onverdeelde maatregelen

De onverdeelde correcties van -218 miljoen euro in 2024 en -340 miljoen euro in 2023 vloeien voort uit:

- de plasticbijdrage (-168 miljoen euro in 2024 en -169 miljoen euro in 2023);
- een deel van de kosten voor de aanvullende vaccins tegen het coronavirus (-50 miljoen euro in 2024 en -170 miljoen euro in 2023).

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN AANPASSING VAN STAATSBEGROTING JAAR 2024 / 22

De kosten worden in afwachting van een akkoord tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten over de verdeling en de financiële deelname in de kosten niet toegewezen.

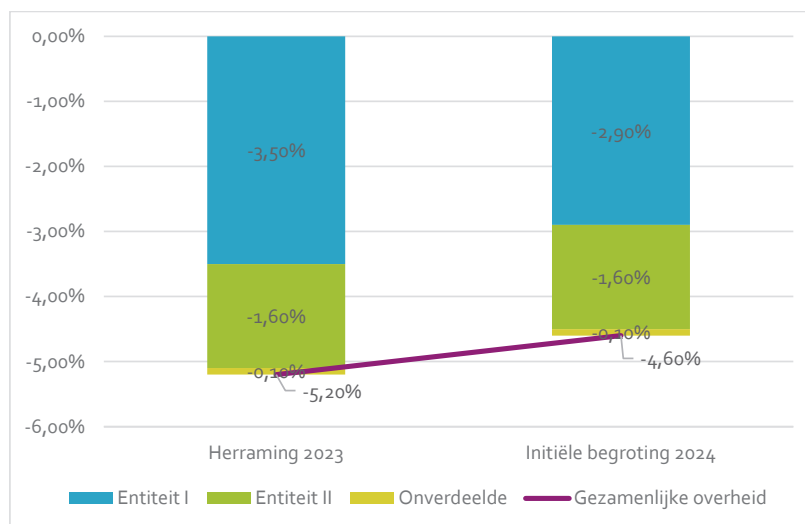
Het Rekenhof merkt op dat geen enkele overheid met deze kosten rekening houdt voor het uitzetten van haar budgettaire doelstellingen. De commentaar hierover ontbreekt in de algemene toelichting niettegenstaande er een belangrijk risico is voor de federale overheid.

Ook voor de verdeling van de in 2022 geveilde 2G, 3G en 5G telecomlicenties is er geen akkoord over de verdeling van de middelen. De telecomlicenties hebben een looptijd van gemiddeld bijna 20 jaar en de opbrengsten van de veiling bedroegen 1.419 miljoen euro (of een opbrengst van ruim 70 miljoen euro per jaar). De federale overheid houdt in de begroting 2024 rekening met een opbrengst van 79% hiervan of ongeveer 55 miljoen euro.

Evolutie vorderingensaldo

Het vorderingentekort 2024 zal volgens de algemene toelichting dalen met 0,6% van het bbp tegenover dat van 2023 (-5,2% van het bbp).

Grafiek – Vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid (in % bbp)



Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

1.2 Structureel saldo van België

De algemene toelichting gaat voor België uit van een structureel saldo in 2024 van -4,1% van het bbp, dit is -24.519 miljoen euro. Ze stemt overeen met het ontwerpbegrotingsplan. Het structureel saldo van België bestaat uit het structureel saldo van entiteit I van -15.365 miljoen euro, van entiteit II van -8.936 miljoen euro en een onverdeelde correctie van -218 miljoen euro (zie punt 1.1).

Tabel - Structureel saldo voor de gezamenlijke overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Herraming begroting 2023	Initiële begroting 2024
Vorderingensaldo	-30.101	-27.451
Correctie cyclische component	1.036	1.751
Correctie <i>one-off</i>	1.502	1.180
Structureel saldo	-27.562	-24.519

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

2 Conformiteit van de algemene toelichting en van het Draft Budgetary Plan met het Stabiliteitsprogramma 2023-2026

Door zijn Stabiliteitsprogramma 2023-2026 in april 2023 in te dienen, had België er zich toe verbonden een begrotingstraject te volgen waarmee het zijn vorderingensaldo zou kunnen terugbrengen tot minder dan 3% van het bbp in 2026. Daartoe moest het overheidstekort worden teruggebracht naar 4,2% in 2024.

Het *Draft Budgetary Plan* dat in oktober laatstleden bij de diensten van de Europese Commissie werd ingediend, wijkt van dat traject af. Het vorderingensaldo van alle Belgische overheden samen bedraagt in dat plan immers -4,6% van het bbp voor 2024. Dat verschil is toe te schrijven aan entiteit II, want het saldo van entiteit I beantwoordt aan het saldo dat was opgenomen in het stabiliteitsprogramma 2023-2026 (-3,0% van het bbp).

De Europese Commissie verwacht in haar najaarsvooruitzichten die op 15 november laatstleden zijn gepubliceerd, dat het vorderingensaldo van België in 2024 -4,9% van het bbp zal bedragen, een resultaat dat ongunstiger is dan het gemiddelde van de landen van de eurozone (-2,7%). Het is overigens ook het hoogste vorderingentekort van deze landen, met uitzondering van Slowakije. Voor 2023 zou het tekort eveneens beduidend groter zijn dan dat van het gemiddelde van de Eurozone (-4,9% tegenover gemiddeld -2,8%). Deze toestand staat in contrast met de jaren 2021 en 2022 in de loop waarvan het vorderingensaldo van België (-5,4% en -3,5%) overeenstemde met het gemiddelde van de landen van de eurozone (-5,5% en -3,6%). De Europese Commissie gaf aan dat, naar aanleiding van de opheffing van de ontsnappingsclausule, er bij de toepassing van de procedure wegens buitensporig tekort voor lidstaten met een vorderingentekort van meer dan 3%, zal worden uitgegaan van de begrotingsresultaten van het jaar 2023.

Het *Draft Budgetary Plan* van België en de algemene toelichting bevatten geen informatie over het in acht nemen door de Belgische overheden van het criterium van de evolutie van de netto primaire uitgaven¹⁴. Dat criterium zal waarschijnlijk een belangrijk element zijn voor de beoordeling van de financiële gezondheid van de lidstaten, in het kader van het nieuw Europees begrotingsbeleid.

Tot slot is de in het *Draft Budgetary Plan* vermelde schuldgraad van België voor 2024 (108,1%) hoger dan die opgenomen in het stabiliteitsprogramma 2023-2026 (107,1%).

Volgens het Europees Begrotingspact¹⁵ moet de Belgische overheidsschuld met meer dan 2% van het bbp per jaar worden verminderd. Het nieuw ontwerp van Europees beleid bepaalt bovendien dat de lidstaten binnen een termijn van 4 of 7 jaar, afhankelijk van de omstandigheden, de passende

¹⁴ Cf. in dat verband: *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023*, Parl. St. Kamer, 25 mei 2023, DOC, 55 3272/002, p. 32.

¹⁵ Artikel 4 van het VSCB herneemt de doelstelling van artikel 126 van het VwEU dat bepaalt dat als de schuldgraad meer dan 60% van het bbp bedraagt, het verschil ten opzichte van die doelstelling per periode van 3 jaar jaarlijks met minstens 1/20^e moet worden verminderd. Rekening houdend met de huidige schuldgraad van België vertegenwoordigt zulks een jaarlijkse vermindering van gemiddeld 2,3% van het bbp voor de komende drie jaren.

maatregelen moeten nemen om te komen tot een automatische en duurzame vermindering van hun schuld op lange termijn.

Het definitieve advies van de Europese Commissie werd op 21 november 2023 overgemaakt. De verwachte evolutie van de netto primaire uitgaven is op 3,8% vastgesteld. De Commissie nodigt België uit de nodige maatregelen te nemen om te waarborgen dat het begrotingsbeleid in 2024 in overeenstemming is met de aanbevelingen zoals bepaald tijdens het Europees semester in juli 2023. Ze meent eveneens dat België beperkte progressie boekt met betrekking tot de structurele aspecten van dezelfde aanbevelingen.

De eindbeoordeling van de Europese Raad zal ook rekening houden met andere algemene elementen van macro-economische aard, het uitvoeren van de investeringsplannen in het algemene kader van de NextGeneration en het gebruik van *spending reviews*. Er wordt in dit verband verwezen naar de algemene toelichting die een algemeen overzicht bevat van de resultaten van de *spending reviews*¹⁶. De algemene toelichting vermeldt ook dat in 2024 twee *spending reviews* zullen worden georganiseerd, namelijk naar de doeltreffendheid van de federale steun inzake onderzoek en ontwikkeling en naar de coherentie en de opvolging van subsidies.

¹⁶ Algemene toelichting, p. 61 tot 85.

DEEL II

Ontvangsten entiteit I

Hoofdstuk 1

Ontvangsten van de federale overheid

1 Fiscale ontvangsten

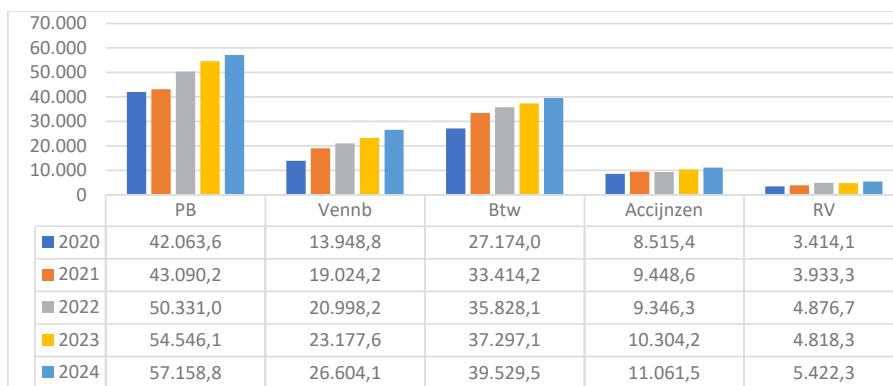
1.1 Evolutie van de kasontvangsten

De ontvangsten op kasbasis voor 2024 worden geraamd op 152.074,4 miljoen euro, een stijging met 10.451,6 miljoen euro (+7,4%) t.o.v. de vermoedelijke ontvangsten van 2023.

Om de kasontvangsten te bepalen, raamt de FOD Financiën (meer bepaald de Algemene Administratie Beleidsexpertise en -ondersteuning - AABEO) de fiscale ontvangsten in eerste instantie op ESR-basis. Hij zet deze vervolgens om naar kasontvangsten door de toepassing van de nodige "kascorrecties". Deze correcties (-4.069,3 miljoen euro) betreffen in hoofdzaak de bedrijfsvoorheffing (4.733,7 miljoen euro in 2024 lager geraamd dan de ontvangsten op ESR-basis).

Onderstaande grafiek toont aan dat de ontvangsten 2024 van de belangrijkste belastingcategorieën de stijgende trend van de voorbije jaren volgen.

Grafiek: Evolutie belangrijkste belastingcategorieën 2020-2024 (in miljoen euro)



Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

De ontvangsten uit de personenbelasting nemen toe met 4,8% (2.612,7 miljoen euro) en houden rekening met de derde en tevens laatste fase van de hervorming van de bedrijfsvoorheffing (zie punt 1.2.3).

De ontvangsten uit de vennootschapsbelasting stijgen in 2024 met 3.426,5 miljoen euro (+14,8%), voornamelijk door hogere voorafbetalingen (+3.210 miljoen euro). De ontvangsten nemen toe als gevolg van de economische groei (+781,9 miljoen euro), de bijkomende weerslag van de eerdere

maatregelen (+918 miljoen euro), technische correcties (+73 miljoen euro) en de conclaafmaatregelen (+1.653,6 miljoen euro).

De zuivere btw (+6% of 2.232,3 miljoen euro) neemt in 2024 in hoofdzaak toe door de economische groei (+1.933,4 miljoen euro) en de beperking van het verlaagd tarief voor de sloop en heropbouw (+213,9 miljoen euro).

De accijnzen kennen een toename van 7,3% (+757,3 miljoen euro). Deze is grotendeels toe te schrijven aan de verhoging van de accijnzen op tabak en e-liquids (+275,2 miljoen euro), de bijkomende opbrengst voor het eerste kwartaal van 2024 in het kader van de hervorming van de fiscaliteit op de energiefactuur (+256,8 miljoen euro) en de technische correcties ingevolge de energiemaatregelen in 2023. De economische groei heeft een negatieve impact (-76,5 miljoen euro).

De toename van de roerende voorheffing (+12,5% of 603,9 miljoen euro) is het gevolg van de macro-economische groei (+455,1 miljoen euro) en de bijkomende ontvangsten ingevolge de staatsbon van september 2023 en de hogere intresten op de spaarrekeningen (+165,8 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst erop dat de fiscale ontvangsten geen rekening houden met bijkomende ontvangsten uit de strijd tegen de fraude (+300 miljoen euro). Deze worden onverdeeld opgenomen in de begroting.

1.2 Basisraming van de FOD Financiën

1.2.1 Algemeen

Voor de raming van de ontvangsten op ESR-basis maakt de Stafdienst Beleidsexpertise van de FOD Financiën voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw, accijnzen, roerende voorheffing particulieren) gebruik van een gedesaggregeerd macro-economisch model.

De modellen vertrekken bij de opmaak van de initiële begroting van de verwachte fiscale ontvangsten van het lopende jaar die zo correct mogelijk moeten worden ingeschat. De FOD Financiën verrekent vervolgens de impact van al besliste maatregelen, rekening houdende met de inwerkingtreding van de regelgeving (pro rata). In sommige gevallen herraamt de FOD Financiën de maatregelen eveneens op basis van recentere gegevens of op basis van eigen inschattingen.

1.2.2 Raming van de verwachte ontvangsten 2023 (ESR)

De FOD Financiën raamt in het verslag van het Monitoringcomité de fiscale ontvangsten voor 2023 op 146.351 miljoen euro, dit is 5.663,2 miljoen euro (of 4%) hoger dan de realisaties van 2022.

Het Rekenhof wijst erop dat de kohieren personenbelasting in 2023 1.728,9 miljoen euro negatiever zijn dan in 2022 (-5.382,9 miljoen euro in 2023 tegenover -3.654 miljoen euro in 2022). Dit is in belangrijke mate het gevolg van de opeenvolgende indexeringen die in 2022 zijn doorgevoerd. Omdat volgens de ramingen van de FOD Financiën de bedrijfsvoorheffing (+12%) sterker stijgt dan de globale personenbelasting (+10,4%), moet per saldo veel meer worden terugbetaald bij de kohiering in 2023 en 2024 (+25% tegenover de realisaties van inkomstenjaar 2021). Deze sterk negatieve kohieren houden ook de volgende jaren aan. Hierdoor lijkt er een einde te zijn gekomen aan de dalende trend van terugbetalingen van de afgelopen jaren¹⁷. Nochtans was het de bedoeling om via een hervorming van de bedrijfsvoorheffing¹⁸ de terugbetalingen te verminderen. Op basis

¹⁷ Van -4.978 miljoen euro voor aanslagjaar 2020 tot -4.298 miljoen euro voor aanslagjaar 2022.

¹⁸ Deze hervorming wordt stapsgewijs doorgevoerd in de periode 2022-2024, en heeft, volgens de raming van de FOD Financiën bij de begrotingscontrole 2023, een positieve impact op de kohieren van 1.613,4 miljoen euro. Zie rapport Rekenhof: Commentaar en opmerkingen bij ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023, p. 43.

van deze ramingen lijkt deze hervorming dus onvoldoende impact te hebben om dit doel te bereiken.

Ingevolge het arrest nr. 136/2022 van het Grondwettelijk Hof van 27 oktober 2022 m.b.t. de *bankentaks* betaalde de FOD Financiën 128 miljoen euro terug in 2023, samen met 35 miljoen euro verschuldigde interesten. Ook een aantal andere bankinstellingen, die geen directe partij waren in het vermelde arrest, hebben ondertussen een vernietigingsberoep ingesteld. De FOD Financiën raamt de bijkomende impact op 29 miljoen euro. Dit laatste bedrag is nog niet opgenomen in de begroting. Deze terugbetalingen zullen in de rekeningen opgenomen worden op het moment van de terugbetaling.

1.2.3 Raming van de basisontvangsten voor 2024 (ESR)

Algemeen

De FOD Financiën raamt de ontvangsten voor 2024 in het verslag van het Monitoringcomité op 156.143,7 miljoen euro. De ontvangsten stijgen met 9.792,7 miljoen euro (of 6,7%) tegenover de geraamde ontvangsten van 2023.

De FOD Financiën neemt de ontvangsten van 2023 als beginbasis voor de raming van de ontvangsten 2024. Hij neutraliseert eerst de impact van tijdelijke maatregelen of uitzonderlijke ontvangsten die de inkomsten van 2023 hebben beïnvloed via technische correcties (+994,7 miljoen euro - zie algemene toelichting, tabel 4, p. 120). Hij herraamde deze niet, ook al zijn er concrete aanwijzingen dat de impact van de accijnsverlaging op diesel lager is dan de initiële raming (155,0 miljoen euro)¹⁹.

Daarna maakt hij gebruik van het gedesaggregeerd macro-economisch model voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw, accijnzen en roerende voorheffing), rekening houdend met de parameters van de economische begroting van het FPB²⁰. De overige ontvangsten worden berekend door de bevoegde fiscale administraties.

Om de totale ontvangsten te bepalen, voegt hij tenslotte de technische correcties (+36,6 miljoen euro)²¹, verschuiving (-243,8 miljoen euro)²² en de bijkomende impact van al besliste fiscale maatregelen (+1.464,9 miljoen euro) toe (zie 1.4.1.).

1.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)

De ontwerpbegroting raamt de fiscale ontvangsten op ESR-basis op 158.165,6 miljoen euro. De toename tegenover de basisraming (+2.021,9 miljoen euro) is toe te schrijven aan de technische correcties (+1.730,8 miljoen euro) en nieuwe fiscale maatregelen (+291,1 miljoen euro) zoals beiden beslist tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2023.

1.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de fiscale maatregelen op de geraamde ontvangsten voor 2024 bedraagt +1.756,1 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de budgettaire impact van eerder genomen

¹⁹ Zie rapport Rekenhof: Commentaar en opmerkingen bij ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023, p. 43.

²⁰ Economische begroting, september 2023, FPB.

²¹ 20 miljoen euro voor de hervorming van de BBSZ en 16,6 miljoen euro voor de verhoging van de bijzondere accijns met betrekking tot de energie. De overige technische correcties (1.730,8 miljoen euro), zoals vermeld in de AT op p.120 betreffen conclaafmaatregelen die verderop in het rapport besproken worden.

²² Deze hervorming verloopt in 3 fasen over de inkomstenjaren 2022-2024, volgens het ritme 1/5, 2/5 en 2/5. Bij de begrotingscontrole 2023 raamde de FOD Financiën de verschuiving op respectievelijk 305, 572,4 en 736 miljoen euro. In 2024 wordt de impact van 736 miljoen euro verminderd met 492,2 miljoen euro voor de impact op de kohieren van de voorgaande jaren.

maatregelen (+1.464,9 miljoen euro)²³ en anderzijds, bijkomende fiscale maatregelen (+291,1 miljoen euro) die werden beslist in het conclaaf van oktober 2023.

1.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

De aanvullende weerslag van bestaande fiscale maatregelen betreft de impact van maatregelen, zoals opgenomen in vorige begrotingsconclaven. De FOD Financiën herhaamt deze impact in principe niet, tenzij hij hier de opdracht toe krijgt van de regering of rekening houdt met eerdere opmerkingen van het Rekenhof. Het Rekenhof formuleert opmerkingen bij de hierna volgende maatregelen.

*Pillar II: Minimumbelasting voor grote multinationale en omvangrijke binnenlandse groepen (+650,1 miljoen euro)*²⁴

Het Rekenhof merkt op dat de laatste raming voor deze budgettaire belangrijke maatregel dateert van 16 februari 2023. De FOD Financiën raamde de IIR²⁵-ontvangsten op basis van CbCR²⁶-gegevens van 2018. De QDMTT²⁷-ontvangsten werden geraamd op basis van een simulatie van de mogelijke opbrengsten voor de jaren 2016-2019. De budgettaire opbrengsten werden niet herhaamd op basis van recentere CbCR-gegevens omdat het coronajaar 2020 niet representatief is en recentere gegevens nog niet beschikbaar zouden zijn. Zoals in zijn vorig rapport²⁸ wijst het Rekenhof er op dat de geraamde opbrengsten onzeker zijn door het gebrek aan recente cijfergegevens en door de complexiteit en het internationaal karakter van de maatregel.

Hervorming patrimoniumtaks (+82 miljoen euro)

Bij de begrotingscontrole van 2023 besliste de regering om de patrimoniumtaks op vzw's te hervormen, door de invoering van een progressief tarief en de verdubbeling van het vrijstellingsplafond tot 50.000 euro. De FOD Financiën raamde hiervoor een opbrengst van 82 miljoen euro. Bij de uitvoering van de maatregel²⁹ besliste de regering bijkomend om de impact voor zorginstellingen te neutraliseren en de onroerende goederen in het buitenland ook op te nemen in de belastbare basis. De FOD Financiën voerde geen bijkomende ramingen uit, maar meent dat de minderontvangsten door de toegeving aan de zorginstellingen gecompenseerd zal worden door de belasting op de onroerende goederen in het buitenland en een verhoogde controle op de patrimoniumtaks. De onroerende goederen gelegen in het buitenland, zijn lang buiten het toepassingsveld gebleven omdat de controle erop zeer moeilijk was. De FOD Financiën stelt dat dit nu zal opgevangen worden door datamining en internationale gegevensuitwisseling.

1.4.2 Technische correcties en nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaaf op 14 oktober 2023 nam de regering maatregelen met een geraamde budgettaire impact van 2.022,0 miljoen euro op de fiscale ESR-ontvangsten van 2024. De FOD Financiën verwerkt deze conclaafmaatregelen in de raming deels als nieuwe maatregelen en deels als technische correcties.

²³ Zie algemene toelichting, tabel 5, p. 120.

²⁴ Zie tabel 5 – Algemene toelichting: 300 miljoen euro (begrotingsconclaaf oktober 2020 – p. 121) en 350,1 miljoen euro (begrotingsconclaaf maart 2023 – p. 122)

²⁵ *Income inclusion rule*, inkomensinclusieregel: een bijheffing die aan een uiteindelijke moederentiteit van multinationale of omvangrijke binnenlandse groep kan worden opgelegd indien de onder Pillar II berekende belastingdruk lager is dan 15% per rechtsgebied (=jurisdictional blending) waar ze actief is.

²⁶ *Country-by-country-reporting*: Rapportering door grote groepen waaruit informatie over o.a. activa, omzet, winst, aantal werknemers, etc... wordt opgenomen in elke rechtsgebied waarin ze actief zijn.

²⁷ *Qualified domestic top-up tax*, gekwalificeerde binnenlandse bijheffing: een bijheffing die binnen een rechtsgebied kan worden opgelegd aan één of meerdere groepsentiteiten van een multinationale of omvangrijke binnenlandse groep indien de onder Pillar II berekende belastingdruk lager is dan 15% in dat rechtsgebied.

²⁸ REKENHOF, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023*, p. 36.

²⁹ *Parl. St.*, DOC 55/3607 – Wetsontwerp houdende diverse fiscale bepalingen.

Technische correcties

Bovenop de technische correcties en verschuivingen die reeds werden verrekend in de basisraming (zie *supra*), verhoogt de regering de fiscale ontvangsten van 2024 met 1.730,8 miljoen euro³⁰. Het Rekenhof formuleert hierover volgende opmerking:

- *Extra inkomsten vennootschapsbelasting: winsten op intresten van bevroren Russische tegoeden (+1.505,0 miljoen euro)*

De regering raamt dat Euroclear 1.505,0 miljoen euro bijkomend aan vennootschapsbelasting zal betalen in 2024 als gevolg van de sancties tegen Rusland en voegt deze impact via een technische correctie toe aan de fiscale ontvangsten van 2024.

Het Rekenhof wijst erop dat de Europese Commissie verschillende mogelijkheden onderzoekt om de financiële winsten uit de sancties tegen Rusland aan te wenden voor de heropbouw van Oekraïne. Afhankelijk van hoe en wanneer dit wordt uitgewerkt, kan dit de inkomsten in de vennootschapsbelasting afkomstig van Euroclear beïnvloeden. Het Rekenhof ontving hierover tot op heden echter geen bijkomende informatie van de Europese Commissie.

De regering koppelde de geraamde inkomsten in de vennootschapsbelasting uit de bevrozing van Russische tegoeden (+1.505 miljoen euro) rechtstreeks aan uitgaven die België zal doen in het kader van het conflict in Oekraïne. Het Rekenhof wijst erop dat een aantal van deze uitgaven een verplicht karakter hebben. Indien deze inkomsten in de vennootschapsbelasting gevoelig lager uitvallen dan verwacht, kan dit tot gevolg hebben dat de provisie Oekraïne niet langer ESR-neutraal is. Voor meer toelichting over de provisie Oekraïne verwijst het Rekenhof naar Deel III – Hoofdstuk 1 – Punt 1.

Nieuwe maatregelen

De regering nam tijdens het begrotingsconclaaf fiscale maatregelen met een positieve impact van 291,1 miljoen euro op de ESR-ontvangsten in 2024.

Voor de hierna vermelde maatregelen formuleert het Rekenhof opmerkingen bij de budgettaire ramingen.

- *Versterking van de kaaimantaks (+12,5 miljoen euro)*

De regering zal zoals aanbevolen door het Rekenhof een aantal gebreken in de wetgeving over de kaaimantaks verhelpen³¹. Hoewel het Rekenhof erkent dat het waarschijnlijk is dat deze wijzigingen zullen bijdragen tot hogere inkomsten, is het bij gebrek aan afzonderlijke codes in de belastingaangifte onduidelijk hoe de belastingopbrengsten van de kaaimantaks begroot worden.

- *Controlled Foreign Companies³² (+31,9 miljoen euro)*

Omwille van tegenvallende resultaten m.b.t. de al ingestelde belasting op CFC's³³, beslist de regering het belastingmodel te wijzigen en wordt voortaan voor bepaalde niet uitgekeerde inkomsten een vermoeden van belastbaarheid ingesteld.

Het Rekenhof ontving onvoldoende informatie om de geraamde opbrengst te kunnen beoordelen.

³⁰ Het betreft (i) extra inkomsten vennootschapsbelasting als gevolg van de financiële sancties tegen Rusland (+1.505 miljoen euro), (ii) stijgende inkomsten uit roerende voorheffing wegens verschuiving van spaardepósito's naar termijndepósito's (+60 miljoen euro), (iii) extra inkomsten roerende voorheffing op staatsbon (+75,8 miljoen euro) en (iv) herraming aflopende regularisatie (+90 miljoen euro).

³¹ Zie rapport van het Rekenhof over de kaaimantaks, april 2023, www.rekenhof.be.

³² Volgens de bepalingen in het voorontwerp van programmawet wordt een buitenlandse vennootschap of inrichting als een CFC beschouwd, indien de Belgische vennootschap rechtstreeks of onrechtstreeks de meerderheid van de stemrechten of van de deelneming bezit, of recht heeft op minstens 50% van de winst van deze buitenlandse vennootschap (participatiecriterium) en indien deze gevestigd is in een land zonder of met lage belasting volgens de EU-lijst of volgens de lijst van Staten, zoals bedoeld in artikel 307, §1/2 WIB92 (taxatiecriterium).

³³ Ingevoerd door de wet van 25 december 2017 tot hervorming van de vennootschapsbelasting.

- *Verhoging van het registratierecht op erfpacht (+32,5 miljoen euro)*

De regering voorziet in een verhoging van het tarief van het registratierecht van 2% naar 5%, voor contracten tot vestiging van een erfpacht en recht van opstal. In zijn berekeningsnota geeft de FOD Financiën aan dat er geen gedragseffecten worden verwacht aangezien het tarief van 5% kleiner is dan het tarief van de gewestelijke verkooprechten op de onroerende goederen. Het Rekenhof merkt op dat dit niet altijd het geval is. Zo kunnen o.a. beroepsverkopers genieten van een verkooprecht van 4% in Vlaanderen³⁴ en 5% in Wallonië³⁵. Enkel in Brussel is het tarief van het verkooprecht voor beroepsverkopers hoger met 8%³⁶.

Het Rekenhof merkt ook op dat een verhoging van de registratierechten tot verhoogde aftrekken kunnen leiden in de inkomstenbelastingen met een potentiële negatieve budgettaire impact tot gevolg.

Op basis van bovenstaande redenen acht het Rekenhof de geraamde opbrengsten mogelijk te hoog.

- *Verlaagd btw-tarief 6% sloop en heropbouw (-127 miljoen euro)*

De regering harmoniseert vanaf 1 januari 2024 de bestaande regelingen³⁷ tot één uniforme regeling die zal gelden voor het gehele land. Het verlaagd btw-tarief zal enkel nog mogelijk zijn bij sloop en heropbouw voor eigen bewoning, mits naleving van de voorwaarden³⁸ die nu vereist zijn voor de tijdelijke regeling, of voor een langdurige sociale verhuur. Voor verkopen via bouwpromotoren geldt opnieuw het normaal tarief van 21%. De regering voorziet nog in een overgangsregeling voor lopende bouwprojecten die onder de huidige regelgeving zijn opgestart, maar die vanaf 2024 niet voldoen aan de nieuwe voorwaarden. Deze werkzaamheden kunnen in 2024 nog gefactureerd worden aan 6%.

De FOD Financiën raamt de structurele kostprijs voor de nieuwe regelgeving op 53,7 miljoen euro (inclusief terugverdieneffecten). Hij meent dat slechts 2.300 bouwprojecten nog in aanmerking zullen komen voor het verlaagd btw-tarief. Voor de overgangsmaatregel raamt hij de kostprijs op 72 miljoen euro. De regering voorziet voor 2024 een budgettaire kost van 127 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst er op dat de kostprijs voor de overgangsregeling onderaamd kan zijn omdat de FOD Financiën zich, bij gebrek aan andere gegevens, baseerde op de ingediende formulieren 111³⁹ in 2023 en niet op de ingediende omgevingsvergunningen op de spildatum⁴⁰. De FOD Financiën neemt tevens aan dat de bouwwerken binnen de 8 maanden na indiening van het formulier 111 afgewerkt zijn, wat onzeker is.

Het Rekenhof benadrukt ook dat deze raming enkel betrekking heeft op de btw-ontvangsten op de vermelde bouwprojecten en dat er geen rekening is gehouden met onder meer verdere gedragseffecten. Om een juiste impact op de totale overheidsontvangsten te evalueren, dient de oefening veel breder uitgewerkt te worden.

³⁴ Art. 2.9.4.2.4. VCF.

³⁵ Art. 62 W.Reg. van toepassing in het Waals Gewest.

³⁶ Art. 62 W.Reg. van toepassing in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

³⁷ Volgende regelingen zijn momenteel van toepassing: de permanente regeling, enkel van toepassing in 32 centrumsteden en de tijdelijke regeling van toepassing in het volledige grondgebied, van 1 januari 2021 t.e.m. 31 december 2023.

³⁸ Eigen en enige woning van max.200 m² bewoonbare oppervlakte. Deze voorwaarden moeten gedurende 5 jaar vervuld blijven.

³⁹ Met het formulier 111 geeft de bouwheer of koper aan dat hij voldoet aan de voorwaarden om te genieten van het verlaagd btw-tarief. Deze moeten ingediend worden bij de FOD Financiën vooraleer de btw opeisbaar wordt. Dit betekent voor de start van de werken (bouwheer) of voor de facturatie bij aankoop (bouwpromotor). Eind augustus 2023 werden 5.113 formulieren ingediend. In 2022 bedroeg dit aantal 10.466, 76% hiervan had betrekking op de verkoop via bouwpromotoren.

⁴⁰ De omgevingsvergunning moet ingediend zijn voor 1 juli 2023 (bouwpromotoren) of 1 januari 2024 (permanente regeling centrumsteden). Tussen de indiening van de omgevingsvergunning en de indiening van het formulier 111 bij de start en/of de verkoop van de bouwwerken kan maanden of jaren verschil liggen, door bv. vertragingen bij de goedkeuring van de omgevingsvergunning of latere opstart van de werken. De werken moeten opgestart worden binnen de 2 jaar na de goedkeuring van de omgevingsvergunning.

- *Verhoging accijnzen tabak en e-liquids en op nieuwsoortige tabaksproducten (+329 miljoen euro, incl. btw)*

In uitvoering van het antitabaksplan⁴¹ verhoogt de regering de bijzondere accijnzen op sigaretten en rooktabak om het tabaksverbruik verder te ontmoedigen. De regering verwacht een bijkomende ontvangst in 2024 van 329 miljoen euro⁴² (301,9 miljoen euro voor sigaretten en rooktabak en 27,1 miljoen euro voor e-liquids).

De FOD Financiën berekende de tariefverhogingen voor sigaretten en tabak in functie van de te behalen budgettaire opbrengst. Deze oefening leidt tot aanzienlijke tariefverhogingen. Bij zijn raming wijst hij op grotere en meer onvoorspelbare gedragsveranderingen als gevolg van de snel opeenvolgende en aanzienlijke tariefverhogingen. Hij houdt daarom rekening met een hogere prijselasticiteit van 0,67⁴³ (i.p.v. 0,5). Volgens de FOD Financiën zullen de ontvangsten bij een nog hogere elasticiteit niet langer toenemen, maar afnemen.

Het Rekenhof wijst er op dat er nog geen rekening is gehouden met de anticipatieve inverbruikstellingen die eind december 2023 ongetwijfeld zullen plaatsvinden en de tariefverhogingen vanaf 1 januari 2024 zullen voorafgaan. Deze namen de voorbije jaren, jaar na jaar toe, bij iedere volgende tariefverhoging waardoor de opbrengst van de tariefverhogingen nog moeilijk te bepalen is⁴⁴.

- *Teruggave bijzondere accijns professionele diesel: vermindering terugbetalingstarief (+25 miljoen euro) en verplicht elektronische indiening aangifte (+15 miljoen euro)*

De regering vermindert het terugbetalingstarief voor professionele diesel verder tot 204,1 euro/1.000 liter (-10,6 euro/1.000 liter). Ze zal ook de elektronische aangifte vanaf 1 april 2024 verplicht maken, voor zowel de Belgische als de buitenlandse transporteurs⁴⁵.

De FOD Financiën steunt zich voor zijn raming van de tariefverlaging op het rapport van de KU Leuven⁴⁶, dat aantoonde dat de prijselasticiteit bij 83% van het transport waarvoor een terugbetaling van accijnzen wordt gevraagd, zeer gering is. Hij berekende een minderaangifte van 25 miljoen euro.

De verplichte elektronische aangifte zou frauduleuze aangiften moeten terugdringen en zou ook de terugbetalingstermijn moeten inkorten⁴⁷. De FOD Financiën raamt, op termijn, een positieve impact van 60 miljoen euro. Rekening houdend met de huidige achterstand, rekent de regering in 2024 op een positieve impact van 15 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat het behalen van de budgettaire doelstelling in 2024 afhankelijk zal zijn van het tijdstip van de indiening (verbruik 2022-2024) en de terugbetaling (van zowel de nieuwe als de stock aan aanvragen). Uit de cijfers van 2022 blijkt immers dat slechts een derde van het vermoedelijk verbruik 2022 effectief terugbetaald werd in het jaar zelf⁴⁸. De FOD Financiën geeft ook aan dat hij bij de invoering van de verplichte elektronische aangifte wellicht een

⁴¹ Interfederale strategie 2022-2028 voor een rookvrije generatie, Algemene Cel Drugsbeleid, 14 december 2022.

⁴² In vorige conclaven was al beslist om de accijnzen op tabaksproducten in 2024 te verhogen met 279 miljoen euro. In het conclaaf van oktober 2023 besliste de regering om de accijnzen bijkomend met 50 miljoen euro te verhogen. In tabel 5, AT p. 121 is slechts 280,6 miljoen euro opgenomen. Het verschil is te verklaren doordat de btw van maatregelen uit vroegere conclaven al verwerkt is in de economische begroting van het FPB.

⁴³ De prijselasticiteit houdt o.m. rekening met de dalende binnenlandse consumptie, de illegale handel, de verhoogde consumptie van substituten maar ook met de grensverkopen (deze zullen afnemen omdat de prijs van een pakje sigaretten stijgt tot 10 euro en zo het prijsvoordeel t.o.v. Frankrijk en Nederland verdwijnt).

⁴⁴ Zie Rekenhof: 180° Boek - deel III: begrotingsbeleid van de federale overheid, p. 38.

⁴⁵ Niettegenstaande de indiening via elektronische aangifte voor Belgische transporteurs al mogelijk is sinds 2020, dient 31% van deze transporteurs de aanvraag tot terugbetaling nog steeds in via een papieren aangifte.

⁴⁶ Proposal for a green tax reform van Transport & Mobility Leuven (KUL-01/06/2022) – p. 119 en 120.

⁴⁷ Voor buitenlandse papieren aanvragen loopt deze momenteel op tot acht à negen maanden na indiening van de aangifte.

⁴⁸ Zie Rekenhof: 180° Boek-deel III: begrotingsbeleid van de federale overheid, p. 39.

overgangperiode zal moeten toestaan, omdat niet alle transporteurs in de mogelijkheid zullen zijn om hier onmiddellijk aan te voldoen.

- *Fietsplan: verhoging fiscale vrijstelling fietsvergoeding (-45 miljoen euro)*

Als alternatief voor de beslissing om geen btw-verlaging voor de fiets in te voeren, stelde de regering een fietsplan op om het fietsgebruik te promoten. Hiervoor is een budget van 80 miljoen euro beschikbaar. Voor 2024 zal het resterende budget (45 miljoen euro) besteed worden aan de verhoging van de fiscaal vrijgestelde fietsvergoeding voor het woon-werkverkeer tot 0,35 euro per kilometer. Om de kost voor de werkgevers te beperken en de loonnorm te respecteren, kent de regering een belastingkrediet toe voor de betaalde vergoedingen in de periode 2024-2026.

Volgens de raming van de FOD Financiën zullen de fietsvergoedingen in 2024 toenemen met 50,8 miljoen euro. De fiscale impact bestaat uit verminderde ontvangsten in de personenbelasting (-19 miljoen euro) en in de vennootschapsbelasting (-25,9 miljoen euro). Voor de volgende jaren houdt hij rekening met een verdere toename van 8,5% van de uitbetaalde vergoedingen.

Het Rekenhof merkt op dat de FOD Financiën vertrekt vanuit de hypothese dat niet alle fietsvergoedingen zullen verhoogd worden⁴⁹. De uiteindelijke kostprijs kan bijgevolg nog hoger uitvallen. De raming houdt ook geen rekening met bijkomende effecten, zoals het verminderd autogebruik en de gezondheids- en milieu-effecten. De FOD Financiën vestigt er ook de aandacht op dat de controle op deze vergoedingen beperkt is en dat deze aanleiding kunnen geven tot het uitbetalen van onterechte, onbelaste vergoedingen.

In de begroting is deze maatregel nog niet opgenomen in de fiscale ontvangsten, en is het beschikbare budget begrepen in een onverdeelde provisie (zie Deel I – Hoofdstuk 2 – Punt 3).

- *Verhoging fiscale werkbonus (-37,3 miljoen euro)*

De sociale werkbonus is een vermindering van de werknemersbijdrage voor werknemers met een laag loon. Hierdoor verhoogt het belastbaar inkomen van de werknemer, waardoor hij meer belastingen moet betalen (= terugverdieneffect voor de overheid). Om dit negatief effect voor de werknemer te neutraliseren is de fiscale werkbonus in het leven geroepen. Deze bedroeg voor het conclaaf van oktober 2023 33,1% van de sociale werkbonus.

Vanaf 1 april 2024 verhoogt het minimumloon met 35,7 euro, waardoor ook de sociale en fiscale werkbonus verhoogt. De regering besliste om vanaf 1 april 2024 de fiscale werkbonus te versterken door, op een gedeelte van de sociale werkbonus een hoger percentage (52,5%) toe te kennen. Hierdoor neemt het nettoloon verder toe.

De FOD Financiën raamt de kostprijs voor de versterking van de fiscale werkbonus voor 2024 (9 maand) op 56,2 miljoen euro. Hij vermindert deze kostprijs nog met een terugverdieneffect van 18,9 miljoen euro. De netto-kostprijs bedraagt zo 37,3 miljoen euro. Het Rekenhof wijst er op dat het terugverdieneffect op de verhoogde sociale bonus al opgenomen was in de basisraming, waardoor de nettokostprijs mogelijk overschat is.

1.5 Strijd tegen de fiscale fraude

De begrotingsdoelstellingen voor de strijd tegen de sociale en fiscale fraude bedragen 1 miljard euro voor 2024, wat 300 miljoen euro meer is dan het voorgaande jaar. Het Rekenhof beschikt echter niet over voldoende informatie over de manier waarop dat bedrag wordt gespreid over die twee luiken, noch over de diverse maatregelen en hun verwachte opbrengst.

⁴⁹ De FOD Financiën neemt aan dat 50% van de kilometers in 2022 vergoed aan 0,24 euro/km en 90% van de kilometers in 2022 vergoed aan 0,25 euro/km in 2024 zullen verhoogd worden tot 0,35 euro/km. Deze hebben een aandeel van respectievelijk 29% en 44% in de totaliteit van de uitbetaalde vergoedingen in 2022.

Van de 54 projecten opgenomen in de eerste twee actieplannen van het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude zijn er 34 afgerond. De overige 20 projecten zijn nog in uitvoering. Het derde actieplan, dat 19 maatregelen voorstelt, is echter nog niet gevalideerd door de ministerraad.

2 Niet-fiscale ontvangsten

Algemene evolutie

Het ontwerp van middelenbegroting 2024 voorziet 7.402 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten, 689 miljoen euro minder dan de laatste ramingen voor 2023. Die vermindering is te wijten aan het wegvallen van de uitzonderlijke bijdrage van Fluxys in 2023 (-300 miljoen euro), van het bedrag dat de sociale zekerheidsinstellingen moesten terugbetalen als gevolg van de teveel ontvangen evenwichtsdotatie (-629 miljoen euro) en het afzonderen van de bijdragen van de financiële instellingen aan het Garantiefonds voor Financiële Diensten (-460,3 miljoen euro).

De niet-fiscale ontvangsten met een weerslag op het vorderingensaldo van de federale overheid worden geraamd op 5.231 miljoen euro, of 1.540 miljoen euro minder dan de voor 2023 geraamde ontvangsten.

Samenwerkingsakkoorden

Er is een ontvangst van 50,0 miljoen euro voorzien voor de terugbetaling door de gemeenschappen van de aankoop van vaccins tegen COVID-19. Door het ontbreken van een samenwerkingsakkoord, bestaat er momenteel echter geen wettelijke grondslag voor de inning van die ontvangst, waardoor die bijgevolg onzeker is. Het Rekenhof herinnert eraan dat in de middelenbegrotingen van de voorgaande jaren reeds dergelijke ontvangsten waren opgenomen, die nooit werden geïnd.

Omdat er nog geen samenwerkingsakkoorden zijn tussen de federale overheid en de deelstaatsentiteiten over de verdeling van de ontvangsten uit de veiling 2023-2030 van de CO₂-uitstootrechten en de verkoop van de UMTS-licenties, kan het federale aandeel van die ontvangsten voor 2024 nog steeds niet worden bepaald. De voor de veiling van de 5G-licenties geïnde ontvangsten (geraamd op 51,4 miljoen euro in 2024) worden bijgevolg op een geblokkeerde rekening gestort.

In het kader van de verdeling van de federale inkomsten van de veiling van CO₂-uitstootrechten voor de jaren 2015 tot 2020, werd op 22 september 2023 een samenwerkingsakkoord ondertekend. Dat akkoord vermeldt eveneens de verdeling van de inkomsten van de veilingen voor de jaren 2021 en 2022. De federale overheid ontvangt een aandeel van 9,05% (d.i. 126,2 miljoen euro). De regering diende op 25 oktober 2023 het wetsontwerp ter goedkeuring van dat akkoord (DOC 55 3626/001) bij de Kamer in.

Bijdragen van de gewesten in verband met verkeersveiligheid

De middelenbegroting (sectie 12 – FOD Justitie) voorziet in drie nieuwe ontvangsten (één voor elk gewest) voor totaal 9,5 miljoen euro. Het betreft een bijdrage van de gewesten inzake verkeersveiligheid aan de federale verwerkingsactoren. Door de toename van het aantal gewestelijke installaties voor verkeerscontrole en om de ondervonden technische problemen te verhelpen, besliste de regering te voorzien in een gezamenlijke financiering door de federale overheid en de gewesten. De gewesten zouden hierbij een bijdrage van 4 euro per dossier betalen (cf. de commentaar van het Rekenhof in het deel in verband met de algemene uitgavenbegroting, sectie 12 – FOD Justitie).

Een protocolakkoord tussen de gewesten en de federale partners zal de bepalingen in verband met die bijdrage en de daaraan gekoppelde extra capaciteit voor de gewesten verder uitwerken. Bij ontstentenis van dat protocolakkoord, zijn die ontvangsten onzeker.

Dividenden

Het huidig begrotingsontwerp verhoogt de door Belfius gestorte dividenden tot 581 miljoen euro, 220 miljoen euro meer dan in 2023. Volgens de FOD Financiën bestaat het bedrag van 2024 uit een dividend van 400 miljoen euro op de resultaten van 2023 en een interimdividend van 181 miljoen euro op de partiële resultaten van 2024. Het Rekenhof merkt op dat de storting van een interimdividend een voorschot op de in 2025 verwachte dividenden vormt.

De beheersovereenkomst met de FPIM bepaalt dat normaal een dividend van minimum 25% van de te bestemmen winst van het boekjaar aan de federale Staat wordt gestort. Dat dividend wordt, volgens de vermoedelijke winst, op 104,6 miljoen euro geraamd voor het jaar 2024. De overname van de participaties (BNP Paribas en Ethias) en de aankoop van nieuwe activa hebben de resultaten van de FPIM gunstig beïnvloed, omdat aldus nieuwe dividenden kunnen worden geïnd. In 2023 beperkte het dividend zich tot 31,7 miljoen euro door een uitzonderingsclausule opgenomen in de beheersovereenkomst.

Energie

De middelenbegroting voorziet voor 2024 een bijdrage van 413 miljoen euro van de energiesector voor de ontmanteling van de kerncentrales. De federale Staat zal overigens 20 miljoen euro ontvangen als bijdrage voor de verlenging van Doel 1 en 2. Er wordt daarentegen geen enkele ontvangst verwacht voor de verlenging van Tihange 1.

De belasting op de overwinsten van de elektriciteitsproducenten voor het eerste semester van 2023 zal niet kunnen worden geboekt op het begrotingsjaar 2023, gezien de termijnen die nodig zijn om de definitieve bedragen te berekenen. De opbrengst van die belasting, geraamd op 692,1 miljoen euro, wordt overgedragen naar het begrotingsjaar 2024. De wettelijke basis zal echter moeten worden gewijzigd om die overdracht mogelijk te maken.

Ten slotte, zullen de geraamde ontvangsten van de bijdrage van de petroleumsector (150,8 miljoen euro) voor het tweede semester 2023 begin 2024 worden geheven.

Er zal een ESR-correctie worden uitgevoerd om die twee overdrachten te neutraliseren.

Hoofdstuk 2

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Eigen ontvangsten

1.1 RSZ – Globaal beheer

De RSZ raamt de ontvangsten uit bijdragen op 67.080,0 miljoen euro in 2024, wat een stijging is met 4.094,7 miljoen euro (+6,5%) in vergelijking met de voor 2023 verwachte ontvangsten uit bijdragen.

De stijging van de bijdragen is voornamelijk te verklaren door de stijging van de loonmassa (+2.988,8 miljoen euro) op basis van de hypothesen van de economische begroting van het FPB van september 2023. Het FPB voorziet een stijging van de loonmassa in 2024 met 4,6% voor de privésector⁵⁰ en met 4,9% voor de overheidssector⁵¹. Die prognoses waren echter gebaseerd op een overschrijding van de spilindex in februari en juni 2024. Volgens de laatste vooruitzichten van het FPB (november 2023) zouden die overschrijdingen er evenwel pas komen in maart en in september 2024. De FOD BOSA kon het Rekenhof geen verdere informatie verstrekken over de budgettaire gevolgen van het verschil tussen de vooruitzichten van september en november 2023.

De stijging van de loonmassa wordt versterkt door het niet verlengen van een aantal in 2023 getroffen begrotingsmaatregelen, met name de uitzonderlijke vrijstelling van 7,07% van de nettowerkgeversbijdragen die in het eerste en tweede kwartaal van 2023 verschuldigd waren (+1.075,5 miljoen euro).

De RSZ voorziet een toename van de verminderingen met een impact op de ontvangsten uit sociale bijdragen (-333,8 miljoen euro⁵²), evenals een stijging van bepaalde sociale bijdragen (+23,1 miljoen euro).

Die evolutie houdt ten slotte ook rekening met de maatregelen die een impact hebben op de sociale bijdragen, door de regering genomen bij de opmaak van de initiële begroting 2024, voor +134,1 miljoen euro.

1.2 Strijd tegen de sociale fraude

Voor de toepassing van de maatregelen inzake de sociale fraude zijn vooral drie organen bevoegd: de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD, in het kader van zijn actieplan 2023-2024), het College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude (waarvan de actieplannen 1 en 2 nog in uitvoering zijn)⁵³ en het Strategisch Comité voor Fraudebestrijding en het Ministerieel Comité voor de Strijd tegen de Fraude. Dit actieplan 2023 tot 2024 van de SIOD werd op 13 januari 2023 door de ministerraad goedgekeurd en omvat zeven strategische doelstellingen⁵⁴.

⁵⁰ Een stijging van de lonen met 0,1%, een indexering van de lonen met 3,5% en een toename van het aantal VTE met 1,0% in 2024.

⁵¹ Een stijging van de lonen met 0,5%, een indexering van de lonen met 4,0% en een toename van het aantal VTE met 0,3% in 2024.

⁵² Een stijging van de verminderingen van de federale sociale bijdragen met 349,2 miljoen euro, waarvan 15,5 miljoen euro subsidie-uitgaven zijn in de zin van het ESR 2010.

⁵³ Actieplannen 1 en 2 van het college zijn respectievelijk op 7 juni 2021 en 1 april 2022 goedgekeurd door het Ministerieel Comité voor de strijd tegen fiscale en sociale fraude.

⁵⁴ De zeven doelstellingen zijn: sociale fraude en sociale dumping verminderen door de Europese en internationale samenwerking te versterken; het concurrentievermogen van onze bedrijven waarborgen en daarmee eerlijke concurrentie garanderen; een inclusieve arbeidsmarkt creëren die de veiligheid en de gezondheid op het werk verzekert voor alle werknemers; de inspectiediensten versterken met het oog op een grotere capaciteit om op te treden en een grotere

De SIOD raamt de opbrengst van de strijd tegen de sociale fraude op 335 miljoen euro voor 2022 en op 234,8 miljoen euro voor het eerste semester 2023. Die ramingen hebben betrekking op de volledige federale sector, met inbegrip van de OISZ.

De netto-opbrengst van de maatregelen ter bestrijding van de sociale fraude waartoe in het kader van de initiële begroting 2024 is beslist, die bovenop de globale doelstelling van 1.000 miljoen euro komt, wordt geraamd op 44,8 miljoen euro. De voornaamste maatregelen die voor 2024 worden beoogd, zijn de volgende:

- de goedkeuring van plannen voor eerlijke concurrentie in de metaalsector, de groene sectoren, de horeca, de bewaking en de elektrotechniek tegen eind 2023 om de strijd tegen illegale arbeid en sociale dumping te versterken (+15 miljoen euro⁵⁵ in 2024, voornamelijk dankzij de gestegen ontvangsten uit sociale bijdragen);
- de invoering in het strafwetboek van nieuwe sancties van niveau 3 en niveau 5 voor wie geen geregistreerd kassasysteem gebruikt in de horeca, en toegang verlenen tot de kassagegevens voor alle sociale inspectiediensten (+11,5 miljoen euro in verband met de regularisatie van niet-aangegeven werknemers);
- de versterkte samenwerking tegen illegale arbeid, sociale fraude en sociale dumping voorziet in het afsluiten van samenwerkingsprotocollen tussen de verschillende actoren (SIOD, FOD Mobiliteit, sociale inspectiediensten), de actualisering van het protocol tussen de federale staat, de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de coördinatie van de controles op illegale arbeid en sociale fraude, en de invoering van een wettelijk kader voor de uitwisseling van informatie tussen de politie en de inspectiediensten (+6,0 miljoen euro volgens een forfaitaire raming);
- de aanwerving van 29 sociaal inspecteurs⁵⁶ verdeeld over de FOD Werkgelegenheid, de OISZ en de SIOD, die de toepassing moeten waarborgen van de maatregelen genomen in het kader van de plannen voor eerlijke concurrentie en voor een versterkte samenwerking (+7,4 miljoen euro⁵⁷);
- de aanwerving in september 2024 van 18 sociaal inspecteurs⁵⁸ verdeeld over de RSZ en het RSVZ, om pensioneringen vanaf 2025 op te vangen (+2,3 miljoen euro⁵⁹).

Die laatste twee maatregelen komen bovenop de aanwerving van 140 sociaal inspecteurs⁶⁰, waartoe de ministerraad heeft besloten naar aanleiding van de initiële begroting 2023 en die nog steeds loopt. De beleidscellen van de betrokken ministers hebben het Rekenhof meegedeeld dat 103 sociaal inspecteurs zijn aangeworven op 1 oktober 2023. Nieuwe aanwervingsexamens worden voorzien om het doel te bereiken.

slagkracht; de administratie (met inbegrip van digitalisering) en de wetgeving vereenvoudigen; de informatie verbeteren om de transparantie te vergroten, onvrijwillige onregelmatigheden te voorkomen en social engineering te bestrijden; de pakkansen verhogen en de effectiviteit van de sancties verbeteren; sociale fraude voorkomen.

⁵⁵ Raming op basis van het historische rendement van een volledig uitgevoerd plan.

⁵⁶ 12 bij de FOD Werkgelegenheid, 5 bij de RVA, 8 bij de RSZ, 2 bij het RSVZ, 1 bij het RIZIV en 1 bij de SIOD.

⁵⁷ De netto-opbrengst (7,4 miljoen euro) is gebaseerd op de bruto-opbrengst van de medewerkers over een periode van 12 maanden (9,6 miljoen euro) verminderd met de personeelsuitgaven (2,2 miljoen euro).

⁵⁸ 16 bij de RVA en 2 bij het RSVZ.

⁵⁹ Het nettorendement (2,3 miljoen euro) is gebaseerd op het gemiddelde brutorendement van de medewerkers over een periode van 4 maanden (2,7 miljoen euro) en de personeelsuitgaven (0,4 miljoen euro).

⁶⁰ Die aanwerving was bedoeld om 94 sociaal inspecteurs te vervangen, die vóór 2025 de pensioengerechtigde leeftijd zullen bereiken.

2 Financiering van de sociale zekerheid door de federale overheid

2.1 Dotaties en toelagen van de overheden

RSZ-Globaal Beheer

De subsidies van de overheden werden vastgelegd op 10.596,5 miljoen euro⁶¹. Ze stijgen met een globaal bedrag van 1.509,8 miljoen euro (+16,6%) in vergelijking met die van 2023. Die variatie wordt hoofdzakelijk verantwoord door de stijging van de evenwichtsdotatie (+1.456,4 miljoen euro), van de basisdotatie (+118,4 miljoen euro) en van de specifieke subsidie van de Staat (+11,9 miljoen euro), deels gecompenseerd door een daling van de gewestelijke subsidies (-76,9 miljoen euro).

De alternatieve financiering van de RSZ-Globaal Beheer is voor 2024 vastgelegd op 19.560,8 miljoen euro. Dat is een stijging met 199,2 miljoen euro (+1,03%) in vergelijking met die van 2023⁶². Ze bestaat uit de financieringen via de btw-ontvangsten (8.577,9 miljoen euro) en de roerende voorheffing (4.233,7 miljoen euro). De RSZ-Globaal Beheer krijgt vanuit de btw-ontvangsten in het kader van de alternatieve financiering ook bijkomende financiële middelen voor de financiering van de geneeskundige verzorging, ten belope van 6.749,1 miljoen euro.

Die bedragen houden rekening met de regeringsbeslissing om de percentages die van toepassing zijn op de netto-ontvangsten van de btw en van de roerende voorheffing aan te passen (+95,0 miljoen euro).

2.2 Alternatieve financiering

De alternatieve financiering van de sociale zekerheid wordt verzekerd door voorafnames van de fiscale ontvangsten⁶³. In het ontwerp van begroting zijn de voor 2024 verschuldigde bedragen vastgesteld op 22.870,8 miljoen euro, waarvan 17.795,5 miljoen euro wordt voorafgenomen van de btw-ontvangsten⁶⁴ en 5.075,3 miljoen euro van de ontvangsten uit de roerende voorheffing.

Die bedragen stijgen licht (+328,6 miljoen euro) in vergelijking met de ramingen 2023. 19.560,8 miljoen euro ervan wordt toegekend aan de RSZ (+199,2 miljoen euro, ondanks de vermindering van het bedrag toegekend voor de financiering van de geneeskundige verzorging) en 3.310,0 miljoen euro aan het RSVZ (+129,3 miljoen euro, ondanks eveneens de vermindering van het bedrag toegekend voor de financiering van de geneeskundige verzorging).

Tussen 2017 en 2020 was tijdelijke regelgeving van kracht voor de berekening van de aan de alternatieve financiering toegekende bedragen. Ter aanvulling van de vastgelegde basispercentages voor de toekenning van de ontvangsten uit btw en uit de roerende voorheffing, werd de impact van de taxshift en van andere maatregelen gefinancierd via forfaitaire bedragen. Voor de jaren 2021 tot 2023 werden globale forfaitaire bedragen vastgelegd in afwijking van de wet van 18 april 2017, omwille van de onzekerheid over het niveau van de fiscale ontvangsten.

Vanaf het begrotingsjaar 2024 zullen nieuwe percentages voor de voorafnemingen van fiscale ontvangsten worden berekend. Die brengen alle maatregelen in rekening die een structurele impact hebben op de financiering van de sociale zekerheid.

⁶¹ Dat bedrag omvat de evenwichtsdotatie (7.143,0 miljoen euro), de globale subsidie van de Staat (2.603,8 miljoen euro), de specifieke subsidie van de Staat (202,5 miljoen euro) en de subsidies van de deelstaatsentiteiten (647,3 miljoen euro).

⁶² Overeenkomstig de bepalingen van sectie 1 van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid, worden inhoudingen op de belasting over de toegevoegde waarde en op de opbrengst uit de roerende voorheffing, als alternatieve financiering bestemd voor de RSZ. Vanwege de COVID-19 crisis was het bedrag van de alternatieve financiering tijdens de jaren 2021, 2022 en 2023 echter forfaitair vastgesteld op respectievelijk 16.882,7 miljoen euro, 17.265,8 miljoen euro en 19.361,5 miljoen euro.

⁶³ Wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

⁶⁴ Er zou evenwel een bedrag van 1.306,1 miljoen euro worden voorafgenomen van de ontvangsten uit accijnzen op tabak, gelet op de geraamde ontoereikendheid van de btw-ontvangsten, zoals toegestaan door de wet van 18 april 2017. Om de afwijkingen van de voorbije jaren te voorkomen, zal het eventuele gebruik van de ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing als tweede bron van bijkomende ontvangsten, voortaan worden opgenomen in de wet.

Indien tot nieuwe, bijkomende verminderingen van sociale bijdragen, andere maatregelen ten gunste van de werkgelegenheid of verbetering van het sociaal statuut wordt beslist, kunnen die percentages worden aangepast bij koninklijk besluit.

Rekening houdend met de inwerkingtreding van dit definitieve stelsel voor de alternatieve financiering, worden ook nieuwe minimumbedragen voor de voorafnemingen vastgelegd in het ontwerp van programmawet, om de RSZ en het RSVZ te behoeden voor een te grote conjuncturele impact op de ontvangsten uit btw en roerende voorheffing.

De financiering van de sociale zekerheid wordt eveneens gewaarborgd door de sociale Maribel (164,4 miljoen euro) en door de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid (168,4 miljoen euro), gevestigd bij de incohiering van de personenbelasting. Die overdrachten zijn stabiel tegenover de ramingen 2023.

In totaal vertegenwoordigen de middelen die in 2024 aan de sociale zekerheid verschuldigd zijn via de toewijzingsfondsen 23.204,3 miljoen euro, 1,4% meer dan bij de laatste ramingen 2023

3 Commentaar bij de begrotingsmaatregelen

3.1 Opvolging van de vorige maatregelen

De volgende maatregelen die bij de opmaak van de initiële begroting 2023 werden genomen, werden op administratief en reglementair niveau ten uitvoer gelegd:

- de uitzonderlijke vrijstelling van 7,07% van de RSZ-nettowerkgeversbijdragen die in het eerste en tweede kwartaal 2023 verschuldigd zijn (-974,3 miljoen euro);
- de verdere harmonisering van de stelsels voor de maatwerkbbedrijven⁶⁵ (-13,0 miljoen euro);
- de aanpassing van de regels voor studentenarbeid en flexijobs⁶⁶ (+10,0 miljoen euro);
- de strijd tegen het oneigenlijke gebruik van opeenvolgende dagcontracten⁶⁷ (+34,3 miljoen euro).

In oktober 2023 heeft de RSZ (op basis van de begrotingsresultaten) de budgettaire impact van de uitzonderlijke vrijstellingsmaatregel van 7,07% van de werkgeversbijdragen geraamd op -1.075,5 miljoen euro⁶⁸. De geraamde opbrengsten van de andere maatregelen van de initiële begroting 2023 zijn niet herzien. De RSZ kan de opbrengsten ervan voor 2023 nog niet meedelen.

Bij het opmaken van de aangepaste begroting 2023 had de ministerraad beslist het systeem van de lagere sociale werkgeversbijdragen voor de eerste aanwervingen vanaf 2024 aan te passen. Die maatregel moest vanaf 2024 zo'n 37,0 miljoen euro extra inkomsten opleveren. In oktober 2023 heeft de RSZ de budgettaire impact van de maatregel, die op administratief en reglementair vlak op 1 januari 2024 ingaat, herberekend op 46,6 miljoen euro.

3.2 Nieuwe begrotingsmaatregelen

De belangrijkste maatregelen die de ministerraad van 13 oktober 2023 heeft vastgelegd, zijn de volgende:

⁶⁵ De maatregel bestaat erin de regels over bijdragen en structurele verminderingen voor mindervalide werknemers (categorie 3b) uit te breiden naar de werknemers die behoren tot de doelgroep van de maatwerkbbedrijven.

⁶⁶ Wat studentenarbeid betreft, trok de maatregel het jaarlijkse quotum waarvoor lagere sociale bijdragen gelden op van 475 uren naar 600 uren. Ook werd het stelsel van de flexijobs, die momenteel beperkt zijn tot de sectoren van de horeca en de kleinhandel, uitgebreid naar de sectoren van de sport, de cultuur (exploitatie van bioscoopzalen en schouwburgen), de evenementen en de zorg (ondersteunende functies).

⁶⁷ Vanaf 1 januari 2023 wordt een bijzondere socialezekerheidsbijdrage toegepast op de gebruikers die te vaak een beroep doen op opeenvolgende contracten van heel korte duur met dezelfde uitzendkracht.

⁶⁸ Volgens de RSZ kan dit bedrag nog veranderen, afhankelijk van de ingediende vragen om rechtzetting of laattijdige aangiften.

- de aanpassing van de voorafnemingen op de ontvangsten van de btw en de roerende voorheffing bestemd voor de RSZ bij wijze van alternatieve financiering (+95,0 miljoen euro in 2024);
- de aanpassing van de regels inzake flexijobs (+71,0 miljoen euro in 2024);
- de herziening van het systeem van een bijzondere activeringsbijdrage voor werknemers jonger dan 60 jaar (+40,0 miljoen euro in 2024);
- de versterking van de component met betrekking tot de zeer lage lonen in de berekening van de structurele vermindering van de sociale bijdragen, ter compensatie van de stijging van de werkgeversbijdragen die inherent is aan de verhoging van het gewaarborgd gemiddeld minimummaandloon met 35,7 euro bruto (-15,8 miljoen euro in 2024);
- de herziening van het systeem van doelgroepenvermindering die wordt toegekend in geval van collectieve arbeidsduurvermindering (+3,4 miljoen euro in 2024) en
- de verlenging van de steunmaatregelen aan de seizoensarbeid in de land- en tuinbouwsector (-1,5 miljoen euro in 2024).

De beleidscel van de vice-eersteminister en minister van Sociale Zaken deelt mee dat de maatregelen tegen 1 januari 2024 op administratief en reglementair niveau worden uitgevoerd, met uitzondering van de versterking van de component met betrekking tot de zeer lage lonen in de berekening van de structurele vermindering die pas op 1 april 2024 in voege treedt.

Alternatieve financiering van de sociale zekerheid van de werknemers door de federale Staat (+95,0 miljoen euro)

Overeenkomstig de bepalingen van sectie 1 van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid, worden de voorafnemingen op de ontvangsten van de btw en van de roerende voorheffing, bij wijze van alternatieve financiering, toegewezen aan de RSZ. De huidige voorafnemingspercentages bedragen 21,57% op de netto-ontvangsten van de btw en 77,60% op de netto-ontvangsten van de roerende voorheffing.

De ministerraad heeft beslist die percentages te verhogen tot respectievelijk 21,70% en 78,08% voor de financiering van de sociale zekerheid van de werknemers. De ministerraad raamt de impact van die maatregelen op in totaal 166,5 miljoen euro (25,0 miljoen euro voor de btw en 141,5 miljoen euro voor de roerende voorheffing).

Bovendien wordt de alternatieve financiering bestemd voor de financiering van de gezondheidszorg, door de impact van de begrotingsmaatregelen voor de gezondheidszorg, verminderd met 71,5 miljoen euro (zie punt 2.2).

Flexijobs (+71,0 miljoen euro in 2024)

De ministerraad is van plan de regels inzake flexijobs aan te passen en schat de netto-opbrengst van de maatregel op 71,0 miljoen euro vanaf 2024.

Ter herinnering: de flexijobregeling stelt een werknemer in de mogelijkheid een bijjob uit te oefenen tegen voordelige voorwaarden. Prestaties in het kader van flexijobs⁶⁹ zijn immers niet onderworpen aan de berekening van de gewone socialezekerheidsbijdragen, maar enkel aan een bijzondere werkgeversbijdrage op het volledige loon⁷⁰, dat integraal wordt vrijgesteld van belastingen.

Eenzijds wil de ministerraad de toepassingsmodaliteiten van de regeling aanpassen:

- de flexijobs worden uitgebreid naar twaalf nieuwe activiteitensectoren (vervoer per bus, onderwijs en opvoeding, kinderopvang, autorijscholen en vormingscentra, autosector, sport en

⁶⁹ Het stelsel van de flexijobs betreft gepensioneerden en werknemers die reeds minstens 4/5e voor een andere werkgever werken.

⁷⁰ Het flexiloon (vakantiegeld inbegrepen) mag niet lager zijn dan 11,81 euro per uur vanaf 1 december 2022.

cultuur, evenementen, begrafenisondernemingen, land- en tuinbouw, voeding, vastgoed- en verhuissector⁷¹);

- het minimumloon van de flexijobbers wordt gelijkgeschakeld met het barema dat van toepassing is in de verschillende activiteitensectoren⁷², behalve voor de horeca;
- het belastingvrije loon van een flexijobber wordt begrensd⁷³. Het deel van het loon dat boven dit maximum ligt, wordt zoals een normale vergoeding belast;
- het percentage van de bijzondere werkgeversbijdragen stijgt van 25% naar 28%.

Anderzijds wil de ministerraad maatregelen nemen om een einde te maken aan een aantal misbruiken. De voornaamste aanpassingen betreffen:

- een werknemer die minstens 4/5^e werkt, mag niet als flexijobber binnen een verbonden onderneming worden aangeworven (in de zin van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen);
- een flexijobber mag niet door dezelfde werkgever worden aangenomen met een andere arbeidsovereenkomst;
- een werknemer die van een voltijdse baan naar een 4/5^e tewerkstelling overstapt, kan pas een flexijob beginnen vanaf het derde kwartaal na deze overstap.

De ministerraad schat de bruto-opbrengst van die aanpassingen op 72 miljoen euro, in de veronderstelling dat de loonmassa van de flexijobs stijgt van 40% naar 45% in vergelijking met 2022⁷⁴. De RSZ kan die ramingen niet bevestigen. Het Rekenhof heeft bovendien geen informatie ontvangen over mogelijke andere terugverdieneffecten van die maatregel.

Volgens schattingen van de ministerraad zullen de jaarlijkse extra beheersuitgaven voor de uitrol van die maatregel 1 miljoen euro bedragen in 2024. De RSZ geeft aan dat dit bedrag overeenkomt met de behoeften van de instelling.

Activeringsbijdragen (+40,0 miljoen euro vanaf 2024)

De ministerraad voorziet in de optimalisering van het systeem van de bijzondere activeringsbijdrage voor werknemers jonger dan 60 jaar (werkgeversbijdragen) en raamt het totale rendement van de maatregel op 40,0 miljoen euro vanaf 2024.

Het systeem van de bijzondere activeringsbijdrage werd in 2018 als ontradende maatregel ingevoerd voor werkgevers die hun werknemers met een al dan niet verminderd loon, vrijstellen van prestaties om op deze manier de striktere voorwaarden van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag te omzeilen. Het bijdragepercentage verschuldigd op het loon varieert van 10% tot 20%, afhankelijk van de leeftijd die de werknemer aan het begin van zijn vrijstelling van prestaties had.

Eenzijds heeft de ministerraad beslist de bijdragepercentages te verhogen met 30 procentpunt tot 40% à 50%⁷⁵. De ministerraad raamt de jaarlijkse opbrengst van die maatregel op 30,0 miljoen euro. Volgens schattingen van de RSZ, wordt die opbrengst met 10,5 miljoen euro overschat, berekend in

⁷¹ De betrokken activiteitensectoren zullen een collectieve arbeidsovereenkomst kunnen afsluiten om het gebruik van flexijobs te verbieden (opt-out). De andere activiteitensectoren zullen een collectieve arbeidsovereenkomst kunnen afsluiten om het gebruik van flexijobs in te voeren (opt-in).

⁷² Bij gebrek aan een referentieweddeschaal wordt het loon van flexijobbers minstens gelijkgeschakeld met het gewaarborgd gemiddeld minimummaandloon.

⁷³ Dit maximum bedraagt 12.000 euro voor niet-gepensioneerde flexijobbers en 7.190 euro voor bruggepensioneerde flexijobbers. Het huidige systeem blijft gelden voor de gepensioneerden die de pensioenleeftijd hebben bereikt en die een flexijob hebben.

⁷⁴ De loonmassa van de flexijobs bedroeg in 2022, 488,6 miljoen euro. Volgens de regering moet de maatregel de loonmassa doen stijgen van 40% naar 45%, wat neerkomt op een stijging van 195,4 miljoen euro naar 219,8 miljoen euro. Rekening houdend met de stijging van het percentage van de bijzondere werkgeversbijdrage van 25% naar 28%, zou de maatregel een gemiddeld rendement van 71 miljoen euro moeten opleveren.

⁷⁵ De activeringsbijdragen zouden dan worden vastgesteld op 50% voor werknemers jonger dan 60 jaar bij het begin van hun vrijstelling van prestaties, 45% voor werknemers tussen 60 en 62 jaar en 40% voor werknemers ouder dan 62 jaar.

de veronderstelling dat het aantal mensen dat in het stelsel met bedrijfstoelage terechtkomt en er weer uitstroomt, stabiel blijft.

Anderzijds heeft de ministerraad beslist de modaliteiten voor de toepassing en de berekening van de bijdrage aan te passen:

- de huidige toepassingsvoorwaarden⁷⁶ van de activeringsbijdrage worden uitgebreid naar werknemers van wie de betrekking tijdens het betrokken kwartaal lager ligt dan een derde van een voltijdse betrekking;
- de huidige voorwaarden⁷⁷ voor een vermindering van het tarief van de activeringsbijdrage worden vervangen door een vermindering van 40% toegekend aan werknemers die in aanmerking komen voor een outplacementbegeleiding;
- de vrijstelling van de activeringsbijdrage wordt afgeschaft voor werknemers die opnieuw een activiteit aanvaarden van minder dan een derde van de voltijdse werktijd.

De ministerraad schat de jaarlijkse opbrengst van die aanpassingen op 10,0 miljoen euro. Het Rekenhof heeft geen precieze details van die raming ontvangen. De RSZ is namelijk niet in staat om de effecten van die aanpassingen in te schatten.

⁷⁶ De bijdrage is verschuldigd voor de werknemer die geen enkele prestatie levert gedurende een volledig kwartaal bij dezelfde werkgever.

⁷⁷ Als de werkgever zijn werknemer heeft verplicht om ten minste 15 dagen opleiding te volgen gedurende een periode van vier opeenvolgende kwartalen, wordt het bijdragetarief verlaagd met 40% voor de vier kwartalen in kwestie.

DEEL III

Uitgaven van Entiteit I

Hoofdstuk 1

Algemene bespreking van de algemene uitgavenbegroting

1 Ondersteunende departementen

1.1 Provisie Oekraïne

Het Monitoringcomité oordeelde in zijn verslag van september 2023 dat entiteit I een begrotingsinspanning van 1,2 miljard euro moest leveren om te voldoen aan de verbintenissen van het stabiliteitsprogramma 2023-2026. Dat cijfer, bepaald op basis van de op 21 september 2023 beschikbare gegevens, houdt geen rekening met een geheel van verplichte uitgaven als gevolg van het conflict in Oekraïne. Voor het bepalen van de berekeningsgrondslag van de begrotingsinspanning, omvat dat cijfer slechts 189 miljoen euro voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen en 14,8 miljoen euro voor de financiering van de *European Peace Facility*. Naast deze twee bedragen, zal het vorderingensaldo van de federale overheid echter ook beïnvloed worden door volgende uitgaven:

- De Europese Commissie richtte de *European Peace Facility* op om beter in staat te zijn conflicten te voorkomen, vrede te bewaren en de internationale veiligheid te verbeteren. Er is hiervoor een krediet van 14,8 miljoen euro ingeschreven in het begrotingsprogramma 14.53.1. Dat bedrag houdt evenwel geen rekening met de verhoging met 78,2 miljoen euro van het Belgische aandeel in die financiering in 2024 en neemt het cijfer dat in de begroting van 2023 was voorzien over (14,8 miljoen euro).
- Het bevoorrecht sociaal statuut van de Oekraïense vluchtelingen, dat initieel op 1 maart 2024 zou aflopen, werd verlengd tot 1 maart 2025. Deze beslissing houdt een jaarlijkse kost in van 446 miljoen euro in 2024 of 257 miljoen euro meer dan de aanvankelijke raming van het Monitoringcomité.
- België zal vanaf 2024 deelnemen aan de financiering van de intresten en administratiekosten van de lening van 18 miljard euro die de Europese Unie aan Oekraïne toekende. De Belgische bijdrage voor de periode 2024-2027 bedraagt volgens het verdeelpercentage in de financiering van die lening (3,45%) 96,7 miljoen euro, of 24,2 miljoen euro op jaarbasis.
- In uitvoering van de beslissingen die de ministerraad in 2022 en 2023 op dat vlak nam, bedragen de totale kosten van de rechtstreekse militaire steunmaatregelen thans 227,7 miljoen euro. De algemene toelichting, noch de andere verantwoordingsdocumenten van de ontwerp-begroting geven duiding bij de planning van de regering hieromtrent voor 2024.
- België zou tot slot, in het kader van de Europese meerjarenbegroting 2021-2027, moeten bijdragen aan de financiering van de *Ukraine Facility* met een meerjarenbegroting van 50 miljard euro. Het totale aandeel van België in die financiering zou, voor zover het Europees parlement dat budget goedkeurt, 1,7 miljard euro bedragen voor de periode 2024-2027, of ongeveer 430 miljoen euro op jaarbasis.

Het Rekenhof wijst er op dat de algemene toelichting geen gegevens bevat die toelaten na te gaan of voormeld overzicht volledig is. Volgens dit overzicht zouden de totale uitgaven van de voorziene steun aan Oekraïne, zonder de rechtstreekse militaire hulp voor 2024 dus 1,0 miljard euro bedragen.

Tijdens het begrotingsconclaaf omschreef de regering niet nader de inhoud van de ‘Oekraïne-uitgaven’ en voorzag evenmin in specifieke hiervoor voorziene uitgavenkredieten. Wel voorzag de regering in een afzonderlijke provisie van 1,5 miljard euro (begrotingsprogramma 06.90.01). Volgens de notificaties van het begrotingsconclaaf, zullen de eigenlijke uitgaven achteraf preciezer worden bepaald.

De regering bepaalde echter dat de in de provisie ‘Oekraïne’ ingeschreven kredieten zullen worden geblokkeerd als die ontvangsten niet zouden volstaan. Het Rekenhof kan dus het risico van een blokkering van de vereffeningen in de loop van het begrotingsjaar niet uitsluiten, los van het verplichte karakter van de uitgaven in kwestie.

Het Rekenhof wijst er tot slot op dat de expliciete bedoeling van de regering om die specifieke ontvangsten te bestemmen voor de uitgaven die voortvloeien uit de oorlog in Oekraïne, beantwoordt aan de werking van een begrotingsfonds in de zin van artikel 62 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

Het oprichten van een dergelijk fonds, waarbij ontvangsten en uitgaven organiek met elkaar worden verbonden, zou het voordeel bieden:

- duidelijk het bedrag en de aard van de verwachte ontvangsten en de voorziene uitgaven te objectiveren;
- een eventuele vertraging in de tijd of een verschil tussen die ontvangsten en die uitgaven tot uiting te brengen;
- er, louter door het feit dat dat fonds bestaat in plaats van een monitoring door de administratie, voor zorgen dat de ontvangsten effectief worden gebruikt voor het door de regering voorziene doel;
- de koppeling tussen ontvangsten en uitgaven in een meerjarenperspectief te plaatsen, vermits artikel 62 van de wet van 22 mei 2003 machtiging verleent om de beschikbare middelen van de begrotingsfondsen op het einde van een begrotingsjaar over te dragen naar het volgende jaar.

De regering gaf aan dat haar beslissing om geen beroep te doen op een dergelijk organiek fonds gerechtvaardigd is door de tijdelijke aard van deze uitzonderlijke inkomsten.

1.2 Faciliteit voor Herstel en Veerkracht

Opvolging van het Plan voor herstel en veerkracht

Het Belgisch aandeel in de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV) bedraagt 4,5 miljard euro, waarvan 954 miljoen euro voor de federale Staat. Los van een prefinanciering van 770 miljoen euro in 2021, waarvan 162 miljoen euro voor de federale Staat, is de storting van de middelen gekoppeld aan het effectief bereiken van de mijlpalen en doelstellingen bepaald in het door België ingediende plan. Een meer gedetailleerde beschrijving van de maatregelen is terug te vinden in deel III (begrotingsbeleid van de federale overheid) van het 180e Boek van het Rekenhof⁷⁸.

De ministerraad van 29 september 2023 heeft het verzoek tot uitbetaling van de eerste schijf (847 miljoen euro) goedgekeurd, waarvan 179 miljoen euro bestemd is voor de federale overheid. Het verzoek werd op 29 september 2023 ingediend bij de Europese Commissie. Die zal vervolgens de stand van zaken van de mijlpalen onderzoeken en kan, indien er vertraging is bij de realisatie ervan, de inhoudingsmaatregelen toepassen die zijn opgenomen in haar methodologie van 21 februari 2023 inzake opschorting van betaling.

De beslissing van de ministerraad is ingegeven door het feit dat alle mijlpalen die nodig waren voor de uitbetaling van de eerste schijf geacht worden gehaald te zijn, met uitzondering van de mijlpaal in verband met het opvolgingssysteem voor audits en controles (informatie voor de opvolging van

⁷⁸ 180^e Boek – Deel III, Begrotingsbeleid van de federale overheid, Rekenhof, 25 oktober 2023, p. 44-47, www.rekenhof.be.

de tenuitvoerlegging van de FHV)⁷⁹. In haar verslag van 19 september 2023 stelde de Inspectie van Financiën dat de voorwaarden niet zijn vervuld om die mijlpaal als voltooid te kunnen beschouwen, maar dat het systeem in voorbereiding is en dat de komende weken bijkomende garanties kunnen worden gegeven aan de Europese Commissie.

Het Plan voor herstel en veerkracht (PHV) werd herzien om er de projecten in op te nemen die verband houden met het plan REPowerEU⁸⁰. Het aangepaste PHV werd op 20 juli 2023 voorgelegd aan de Europese Commissie. Het REPowerEU-hoofdstuk bevat, voor alle overheden samen, zes hervormingsprojecten en eenentwintig investeringsprojecten waarvan er reeds vier minstens gedeeltelijk in het initiële PHV waren opgenomen.

Het initiële PHV werd ook herzien om de financiering ervan af te stemmen op de beschikbare subsidies en op de leningen die nodig zijn omdat de voorziene enveloppe werd verminderd. Op federaal niveau omvat het PHV dus het aangepaste PHV en het plan REPowerEU. Bovendien worden de investeringen en hervormingen niet langer enkel gefinancierd via subsidies maar ook met leningen, zoals blijkt uit de volgende tabel. Drie projecten van het initiële PHV zullen worden gefinancierd via leningen, in plaats van via subsidies. De subsidies van het plan REPowerEU zullen bepaalde projecten in verband met as 5 en de energietransitie financieren, evenals een bijkomend project in verband met de spoorweginfrastructuur. De leningen van het plan REPowerEU zullen twee projecten financieren die aanvankelijk tot het initiële PHV behoorden.

Tabel – Evolutie van de financiering van het PHV op federaal niveau (in miljoen euro)

	Initieel PHV	Aangepast PHV	REPowerEU	Totaal
Subsidies	1.249,8	954,8	59,4	1.014,2
Leningen	0,0	49,2	195,0	244,2
Totaal	1.249,8	1.004,0	254,4	1.258,4

Bron: Algemene toelichting

Die herziening van het PHV, en meer specifiek de overheveling van de projecten van as 5 en van het Herstart- en Transitieplan (HTP) naar het organiek fonds, vergt een aantal budgettaire correcties. Volgens de notificaties van de ministerraad van 13 oktober 2023 leveren de correcties voor die overheveling een budgettair rendement van 23,25 miljoen euro op, door een daling van de uitgaven met 12,84 miljoen euro, een niet-fiscale ontvangst die op 7,25 miljoen euro wordt geraamd en een ESR-correctie van 3,16 miljoen euro. De FOD BOSA wijst er ook op dat in de basisberekening die het Monitoringcomité op 13 juli 2023 heeft opgesteld, geen rekening is gehouden met de herziening van het PHV en de middelen die in het kader van REPowerEU zijn verkregen, wat besparingen oplevert ten opzichte van de oorspronkelijke situatie.

De Commissie moet nog evalueren of dat gewijzigde plan nog steeds voldoet aan de in de FHV-verordening aangekondigde evaluatiecriteria. Indien de evaluatie positief is, zal ze een voorstel van beslissing tot uitvoering van de Raad voorleggen dat de aangebrachte wijzigingen weergeeft. Dat punt staat op de agenda van de Raad Ecofin van 8 december eerstkomend. De lidstaten beschikken vervolgens over een termijn van maximum vier weken om de evaluatie van de Commissie goed te keuren. Bovendien zal aan de beslissing een nieuw betalingsplan worden toegevoegd dat de mijlpalen en de doelstellingen spreidt over betalingsschijven tot in 2026⁸¹.

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

⁸⁰ Dat plan beoogt onder meer de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en de klimaatopwarming tegen te gaan door de energiebevoorrading te diversifiëren en de invoering van hernieuwbare energievormen te versnellen.

⁸¹ *Parl. St. Kamer*, 27 oktober 2023, DOC. 55 3649/012, Beleidsnota, Relance en strategische investeringen en Wetenschapsbeleid.

De bedragen die in 2021 en 2022 werden vastgelegd op het organiek fonds met betrekking tot de FHV belopen respectievelijk 171,8 miljoen euro en 227,4 miljoen euro. De vereffeningskredieten werden in de loop van die twee jaren aangewend voor respectievelijk 107,5 miljoen euro en 121,5 miljoen euro. Op 15 november 2023 zijn die kredieten vastgelegd en vereffend voor respectievelijk 211,2 miljoen euro en 86,5 miljoen euro. De ontvangsten van het fonds beliepen 162 miljoen euro sinds 2021 (prefinanciering).

Tabel – Vastleggingen en vereffeningen op het organiek fonds betreffende de FHV (in miljoen euro)

	Vastleggingen	Vereffeningen
2021	171,8	107,5
2022	227,4	121,5
2023 (op 15 november)	211,2	86,5

Bron: Rekenhof

De vastleggingskredieten die voor 2024 zijn ingeschreven ten laste van het fonds, bedragen 248,6 miljoen euro en de vereffeningskredieten 368,8 miljoen euro.

Het project in verband met de backbone voor H₂ en CO₂ heeft enkel nog betrekking op waterstof, aangezien CO₂ een gewestelijke bevoegdheid is, waardoor de vastleggingskredieten in de begroting 2024 met 50 miljoen euro worden verminderd en nu 250 miljoen euro bedragen in plaats van 300 miljoen euro.

De regering beoogt het organiek fonds te financieren uit de algemene middelen van de Schatkist, teneinde de uitvoering van de geplande projecten te verzekeren in afwachting van de betaling van de eerste schijf Europese subsidies. Het ontwerp van algemene uitgavenbegroting laat de regering toe om in 2024 uitgaven op dat fonds vast te leggen en te vereffenen, zelfs zonder de Europese middelen. De machtiging geldt voor 900 miljoen euro aan vastleggingen (tegenover 708 miljoen euro in 2023) en 700 miljoen euro aan vereffeningen (tegenover 400 miljoen euro in 2023).

Vermits het verzoek om de eerste schijf uit te betalen op 29 september 2023 aan de Commissie werd bezorgd, en gelet op de termijnen voor het onderzoek ervan, zou de uitbetaling van die eerste schijf van 179 miljoen euro voor de federale overheid pas binnen enkele maanden kunnen plaatsvinden. Volgens de algemene uitgavenbegroting zou het fonds op 31 december 2023 een debetsaldo van 532,4 miljoen euro vertonen bij de vastleggingen en een debetsaldo van 213,4 miljoen euro bij de vereffeningen. Op 31 december 2024 zouden die saldi respectievelijk 279,1 miljoen euro en 73,3 miljoen euro bedragen.

De ministerraad heeft op 27 oktober 2023 het semestrieel verslag over de voortgang van de verschillende projecten en mijlpalen van de federale Staat goedgekeurd. Dat verslag werd ingediend door de staatssecretaris voor Relance en Strategische Investerings, belast met Wetenschapsbeleid. Uit dat verslag blijkt dat van de 69 mijlpalen waarvoor een stand van zaken werd opgemaakt, er 46 voltooid zijn (d.i. 67%), 12 nog in uitvoering zijn (d.i. 17%) en 11 niet zijn gehaald of werden uitgesteld (d.i. 16%). De mijlpalen die niet werden gehaald, houden voornamelijk verband met energie en energietransport en met onderzoek en ontwikkeling. De mijlpalen die werden uitgesteld, betreffen twee projecten in verband met de digitalisering van de FOD's en in verband met de fietsinfrastructuur.

2 Gezagsdepartementen

2.1 Sectie 12 - FOD Justitie

2.1.1 Werkingskosten van de rechterlijke orde

Het huidig begrotingsontwerp 2024 voorziet voor het onderhoud van de gerechtsgebouwen en de gemeenschappelijke kosten van de rechterlijke orde een vastleggings- en een vereffeningskrediet

van respectievelijk 47,4 miljoen euro en 47,7 miljoen euro⁸². Dit is een lichte toename tegenover de aangepaste begroting 2023 (respectievelijk 45,9 miljoen euro en 46,1 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst hierbij op het probleem van de betalingsachterstanden, waarbij de FOD Justitie in een lopend jaar nog schuldvorderingen van het voorgaande jaar moet vastleggen en vereffenen. Door de hoge inflatie en energiecrisis zijn deze achterstanden in 2021 en 2022 sterk toegenomen. De FOD Justitie raamt deze betalingsachterstand voor 2023 op 23,9 miljoen euro.

Het Rekenhof meent bijgevolg dat de toegekende kredieten voor 2024 mogelijk onvoldoende zijn en een verdere toename van de betalingsachterstand niet uit te sluiten is. Medio november zijn de kredieten voor 2023 in ruime mate aangewend (99,4% vastgelegd en 97,1% vereffend).

2.1.2 Gerechtskosten in strafzaken

De vastleggings- en vereffeningskredieten voor de financiering van gerechtskosten in strafzaken bedragen in het huidig begrotingsontwerp 108,3 miljoen euro. Dit is een daling met 1,1 miljoen euro in vergelijking met de eerste aangepaste begroting 2023 (109,4 miljoen euro).

Dit krediet houdt geen rekening met de door de FOD Justitie verwachte stijging van de uitgaven in de komende jaren (geraamd op 11,2 miljoen euro). Het departement verwijst daarbij onder meer naar de invoering van de BTW (21%) op medische prestaties, de jaarlijkse indexerings van de tarieven van de gerechtskosten in strafzaken, de toename van rechtszaken bij de "war on drugs"⁸³, meer alcohol- en drugstesten bij verkeersdelicten en de impact van de verruimde toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand⁸⁴.

Volgens een *spending review* in 2023 over een beter beheer van de gerechtskosten zou het tekort in 2023 ongeveer 6 miljoen euro kunnen bedragen⁸⁵.

Mogelijkerwijze zullen de voorziene kredieten ook in 2024 ontoereikend zijn.

2.1.3 Verkeersveiligheidsfonds

Een deel van de inkomsten van de verkeersboetes die aan de federale overheid toekomen is bestemd voor het Verkeersveiligheidsfonds (VVF)⁸⁶. De FOD Justitie is een belangrijke actor in het beheer van het VVF.

Het begrotingsconclaf van oktober 2023 besliste:

- de federale ontvangsten van het VVF met 28,4 miljoen euro te verhogen ter financiering van bijkomende investeringen;
- te voorzien in een verwachte bijdrage van de gewesten ter financiering van de administratieve verwerking van de regionale verkeersboetes (9,4 miljoen euro).

Federale ontvangsten van het VVF

Om hun doelstellingen in het kader van het verkeersveiligheidsplan (verhoging van de pakkans) te halen, moeten de Federale Politie, de FOD Justitie en de FOD Mobiliteit bijkomend investeren en personeel aanwerven. Om deze bijkomende uitgaven te financieren verhoogt de regering de federale ontvangsten van het VVF met 28,4 miljoen euro⁸⁷. Deze bijkomende ontvangsten worden ondervangen door het activeren van de automatische vervolging van de niet-naleving van de

⁸² Basisallocatie 12.56.02.121101.

⁸³ Het betreft de inzameling en bewaring van bewijsmateriaal, de afhandeling van processen en de opruiming van drugsplantages en -labo's.

⁸⁴ In zijn beleidsnota 2024 (*Parl. St. Kamer* DOC 55 3649/023, p. 27, 66 en 78) verwijst de minister van Justitie naar enkele van deze initiatieven.

⁸⁵ *Examen des dépenses-Frais de justice*, p. 33 (www.bosa.belgium.be) en algemene toelichting, p. 75-76.

⁸⁶ Wet van 6 december 2005 betreffende de verdeling van een deel van de federale ontvangsten inzake verkeersveiligheid.

⁸⁷ De middelenbegroting schrijft de federale ontvangsten uit het VVF als een fiscale ontvangst in.

identificatieplicht van de bestuurder bij bedrijfswagens⁸⁸. Daarnaast zal de regering het jaarlijks te verdelen bedrag van het VVF in een nog in te dienen wetsontwerp aanpassen.

Het begrotingsconclaaf verdeelt de uitgaven gelinkt aan de bijkomende ontvangsten van 28,4 miljoen als volgt:

- 19,9 miljoen euro voor de Federale Politie: de Federale Politie moet deze extra middelen gebruiken voor de stabilisatie en verdere uitbreiding van het ANPR-netwerk en de versterking van de verwerkingscapaciteit. Volgens de Federale Politie zullen met de bijkomende middelen 60 personeelsleden worden aangeworven;
- 7,8 miljoen euro voor de FOD Justitie: het departement zal deze bijkomende middelen (investeringen/werking/personeel) inzetten in de operationalisering van de automatische afhandelingen van de 67ter-inbreuken (cf. *supra*);
- 0,7 miljoen euro voor de FOD Mobiliteit: het departement moet deze middelen aanwenden voor de opvolging en verbetering van het strafrechtelijk beleid.

Tot slot moeten de Federale Politie, de FOD Justitie en de FOD Mobiliteit een actieplan opmaken, dat door de ministerraad eind november 2023 zou gevalideerd worden.

Het Rekenhof beschikt momenteel over geen gedetailleerde informatie over de timing en geplande acties. Het merkt voorts op dat de implementatie van de geplande acties en investeringen tijd vergen om te leiden tot een volwaardige *return on investment*.

De FOD Justitie heeft op basis van de geplande investeringen nieuwe ramingen gemaakt van de verwachte inkomsten (kolom 4 van de tabel hieronder). De middelenbegroting houdt geen rekening met deze nieuwe ramingen.

Tabel – Overzicht ontvangsten verkeersboetes (periode 2019-2027 – in miljoen euro)

Jaar	Status	Federale middelen				Gewesten	
		MoCo-verslag 21/09 (1)	Conclaaf (2)	Begroting (3 = 1+2)	Aangepaste raming (4)	MoCo-verslag 21/09 (5)	Aangepaste raming (6)
2019	Realisatie	624,8		624,8		217,5	
2020	Realisatie	328,1		328,1		196,1	
2021	Realisatie	384,1		384,1		280,1	
2022	Realisatie	597,9		597,9		276,7	
2023	Prognose	289,7		289,7		263,9	
2024	Prognose	370,6	28,4	399,0	468,5	175,4	210,4
2025	Prognose	307,7	31,6	339,2	519,9	259,9	259,9
2026	Prognose	303,6	31,6	335,2	538,7	283,4	283,3
2027	Prognose	301,1	31,6	332,7	548,9	299,9	299,9

Bron: FOD BOSA, FOD Financiën en FOD Justitie

Bijdrage van de gewesten

De regering wil dat de gewesten een financiële bijdrage leveren in de kosten voor de afhandeling en de verwerking van de regionale verkeersboetes. De opbrengst van deze bijdragen, die de regering in 2024 op 9,4 miljoen euro raamt, is door het ontbreken van een gepast juridisch kader momenteel onzeker (zie Deel II – Hoofdstuk 1 - Punt 2).

⁸⁸ Art. 67ter Wegcode.

De regering heeft daarom de kredieten die met deze ontvangst gelinkt zijn, niet ingeschreven in het activiteitenprogramma 12.56.06, maar voorlopig opgenomen in de interdepartementale provisie.

2.2 Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

Programma 13.40.4 – Financiering van andere instellingen

Voor Fedasil is in het ontwerp van uitgavenbegroting voor 2024 een dotatie van 786,2 miljoen euro ingeschreven⁸⁹. De totale middelen in de begroting voor het agentschap bedragen 812,6 miljoen euro en zijn dus ruimer dan enkel de dotatie. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de middelen die Fedasil ontvangt.

Tabel – Toegekende middelen aan Fedasil voor het begrotingsjaar 2024 (in miljoen euro)

Omschrijving	Toegekende middelen
Dotatie Binnenlandse Zaken	786,2
Europees Asiel- en Migratiefonds (AMIF)	23,9
EU-voorzitterschap	0,2
Europese faciliteit voor herstel en veerkracht (FHV)	0,8
Eigen ontvangsten	1,5
Totaal	812,6

Bron: FOD Binnenlandse Zaken en Rekenhof

Daarnaast voorziet de regering in de algemene provisie 137,4 miljoen euro voor Fedasil. Dit krediet is voorbehouden om uitgaven te financieren, waarvan het karakter of de hoogte onvoldoende zeker is.

De begroting van Fedasil houdt geen rekening met deze provisie voor 'onzekere' uitgaven. De toegekende kredieten steunen op een minimum scenario dat overeenstemt met 85% van de asielaanvragen geïntroduceerd in 2022. Het Rekenhof merkt op dat twee andere scenario's (100% en 115%) geen voorwerp hebben uitgemaakt van een budgettaire raming op basis van het simulatiemodel van Fedasil.

Bovendien bevatten de algemene toelichting, noch de verantwoording bij de (uitgaven)begrotingen van de FOD Binnenlandse Zaken en Fedasil enige toelichting of becijfering van deze provisie. Hierdoor kan het Rekenhof niet nagaan welke uitgaven beoogd worden en of het toegekend krediet zal volstaan om deze te financieren.

De ministerraad van 18 oktober 2022 besliste tot het uitvoeren van een spending review naar Asiel en Migratie. De algemene toelichting (p. 72-74) bevat een samenvatting van dit onderzoek. Het uitgebreid onderzoeksverslag is beschikbaar op de website van de FOD BOSA⁹⁰.

Heropbouw ICT-systemen

In het kader van het project INNARDS, dat tot doel had het ICT-systeem van de FOD Binnenlandse Zaken te vernieuwen na de cyberincidenten van de vorige jaren, voorzag de regering bij de initiële begroting voor 2022 éénmalig in 6,5 miljoen euro aan extra investeringskredieten. Het ging hierbij vooral om kosten inzake consultancy, nieuwe veiligheidssoftware en servermateriaal, opleidingen en nieuwe onderhoudscontracten.

⁸⁹ Basisallocatie 13.40.42.41.40.44. Fedasil is een administratieve openbare instelling met ministerieel beheer (AOI MB).

⁹⁰ www.bosa.belgium.be.

Daarnaast voorzag de regering in 2022 in de oprichting van de Algemene Directie Digitale Innovatie en Oplossingen (AD DIO)⁹¹. Met deze herschikking beoogt de FOD Binnenlandse Zaken zijn ICT-diensten te rationaliseren in één centrale nieuwe organisatie met het oog op een betere en veiligere ICT-dienstverlening⁹².

De administratie raamde de totale kostprijs voor de heropbouw van het ICT-systeem op 35 miljoen euro (en in het bijzonder voor de ICT-werkingsuitgaven) gespreid over de periode 2021-2026 (zie onderstaande tabel). Het voorziene krediet van 2022 werd volledig opgebruikt, maar voor de volgende jaren werden geen kredieten voorzien.

Tabel – Overzicht van de geraamde kostprijs van het project INNARDS (in miljoen euro)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totaal
Raming	6,2	7,4	7,6	5,6	4,5	3,7	35
Realisatie	6,2	6,5					

Bron: FOD Binnenlandse Zaken en Rekenhof

De regering kende in 2023 geen extra kredieten toe, waardoor de heropbouw van de systemen een aanzienlijke vertraging opliep en bepaalde delen ervan werden stopgezet.

Tijdens het begrotingsconclaf van oktober 2023 kende de regering de AD DIO 1 miljoen euro extra personeelskredieten, kredieten voor consultancy en werkings- en investeringskredieten toe voor de verdere uitbouw van een veilige en performante ICT-omgeving van de FOD Binnenlandse Zaken in het kader van het project INNARDS. Dit extra krediet is evenwel onvoldoende voor de voortzetting van het project.

2.3 Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging

Inspanning op het vlak van defensie - Vereffeningskredieten

De strategische visie voor Defensie voor de periode 2023-2030 gaat uit van een lineaire toename van de defensie-inspanningen richting 1,54% van het bbp in 2030. De totale inspanning voor Defensie bedraagt 7,0 miljard euro in 2024, of 1,17% van het bbp. In 2023 bedroeg dit percentage 1,21%. Die vermindering is te verklaren door het feit dat het bbp sneller toeneemt dan de uitgaven.

Het begrotingsontwerp voorziet 5,1 miljard euro aan vereffeningskredieten in sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging. De pensioenen van oud-militairen (1,8 miljard euro) en bepaalde uitgaven die door andere departementen worden betaald, maar verband houden met de opdrachten van Defensie (157,3 miljoen euro), worden eveneens in aanmerking genomen als defensie-inspanning. De uitgaven met betrekking tot Oekraïne zijn momenteel hierin niet inbegrepen.

De begrotingsinspanningen van het plan STAR (Security/Service – Technology – Ambition – Resilience), dat voorziet in een nieuwe enveloppe voor investeringen in hoofdmaterieel voor 10,4 miljard euro (2023-2030), zullen pas vanaf 2025 betekenisvol zijn. De verwachte uitgaven die uit dit plan voortvloeien, bedragen in 2024 slechts 395 miljoen euro.

Daarnaast verwacht de regering acht F-35-gevechtsvliegtuigen te ontvangen in de loop van 2024. De levering van die vliegtuigen zal leiden tot een negatieve ESR-correctie van meer dan 563 miljoen euro in 2024.

⁹¹ Begrotingsconclaf van 18 oktober 2022.

⁹² Het koninklijk besluit van 26 april 2022 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 januari 2022 houdende de oprichting van de FOD Binnenlandse Zaken bepaalt de opdrachten van deze dienst verder.

Vastleggingskredieten

De vastleggingskredieten van Defensie bedragen 5,3 miljard euro, wat 860 miljoen euro minder is dan vorig jaar, voornamelijk vanwege uitzonderlijke investeringen die werden gedaan in 2023 (programma Airbus MultiRole Tanker Transport en de ASW-fregatten).

De vastleggingskredieten voor het wetenschappelijk en technologisch onderzoek van Defensie (programma 16.50.7) bedragen in 2024 145,8 miljoen euro, een stijging met meer dan 110 miljoen euro in vergelijking met 2023. Die evolutie kadert in de Permanente Gestructureerde Samenwerking (Pesco⁹³), die bepaalt dat België zich ertoe verbindt om tegen 2030 2% van het budget van Defensie te besteden aan onderzoek. Dat zal zich op termijn vertalen in een groter aantal studies en onderzoekers, en in hogere bijdragen aan externe partnerschappen met onderzoeksinstituten, de industrie en voor deelnames aan internationale projecten. Het ontwerp van uitgavenbegroting 2024 voorziet een vastleggingskrediet van 100 miljoen euro voor de co-financiering van het ruimtevaartprogramma binnen de ESA, voornamelijk voor de ruimtevaartontwikkelingen die nuttig kunnen zijn op vlak van veiligheid.

2.4 Sectie 17 – Federale Politie

2.4.1 Personeelskredieten

Versterking van de personeelscapaciteit van de Federale Politie

Het regeerakkoord stelt de versterking van de veiligheidsdiensten als één van de prioritaire doelstellingen van de regering. Hiertoe besliste de ministerraad van 17 juni 2022 onder meer bij alle diensten van de Federale Politie te voorzien in een één-op-één vervanging en de personeelscapaciteit van de algemene directies tegen eind 2024 te verhogen met 390 personeelsleden⁹⁴. Hierdoor zou tegen eind 2024 het personeelseffectief van de algemene directies stijgen tot 13.109. De regering raamde de kostprijs van deze maatregel voor 2024 op 56 miljoen euro.

Bovenop deze maatregel besliste de ministerraad bij de begrotingscontrole 2023 het Havenkorps te versterken van 186 naar 312 personeelsleden en kende voor 2024 11,1 miljoen euro personeelskredieten toe. Hierdoor steeg het beoogde personeelseffectief tot 13.287 eenheden.

Zoals onderstaande tabel aantoont, kon de Federale Politie de beoogde objectieven voor 2022 en 2023 onvoldoende invullen. Om het beoogde personeelseffectief voor eind 2024 te realiseren, zal de Federale Politie in 2024 nog 444 personeelsleden moeten aanwerven. De lagere toename bij de Federale Politie is vooral toe te schrijven aan de uitstroom via mobiliteit naar en de keuze van de nieuwe kandidaten voor de lokale politiekorpsen.

⁹³ Pesco (*Permanent Structured Cooperation*) is een bepaling in het Verdrag van Lissabon die de mogelijkheid creëert voor een groep EU-lidstaten om hun samenwerking op het vlak van defensie uit te bouwen via een gestructureerde en nauwe militaire samenwerking met het oog op de realisatie van gemeenschappelijke projecten, capaciteiten en de operationalisering van de militaire middelen in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de EU. De groep verbindt zich er ook toe 20 dwingende criteria in acht te nemen, zoals 2% van de Defensie-uitgaven reserveren voor kredieten voor wetenschappelijk en technologisch onderzoek. Berekend op basis van de vereffeningskredieten belopen die uitgaven slechts 0,42% van de begroting voor 2024.

⁹⁴ Waarvan 45 voor het Commissariaat-Generaal (CG), 195 voor de Directie van de Gerechtelijke politie (DGJ) en 150 voor de Directie van de Bestuurlijke Politie (DGA).

Tabel – Evolutie van de personeelsdoelstellingen 2022-2024

Datum	Effectieven 12/2021	2022	2023	2024	Doelstelling effectieven 12/2024
		Doelstelling	Doelstelling	Doelstelling	
16/06/2022	12.719	214	51	125	13.109
		Realisatie	Bijsturing	Doelstelling	
01/03/2023	12.719	20	245	125	13.109
		Realisatie	Realisatie	Bijsturing	
19/06/2023	12.719	20	104	444	13.287

Bron: Federale Politie

Ook bij het huidige ontwerp besliste de regering de personeelscapaciteit van de Federale Politie te versterken en hiervoor de nodige kredieten toe te kennen:

- versterking van de Spoorwegpolitie met 28 personeelsleden voor de veiligheid van de stations (DGA + 1,9 miljoen euro)⁹⁵;
- versterking van de Gerechtelijke Politie met 50 personeelsleden (+4 miljoen euro) en de Spoorwegpolitie met 25 personeelsleden (1,8 miljoen euro) n.a.v. de terreuraanslag⁹⁶.

De personeelsdoelstelling van 13.287 personeelsleden houdt nog geen rekening met deze bijkomende versterking van 103 personeelsleden. Gezien de lager dan verwachte toename (zie ook bovenstaande tabel), betwijfelt het Rekenhof of de totale doelstelling (13.390) haalbaar zal zijn.

NAVAP (basisallocaties 17.44.12.11.00.03 en 17.90.12.43.51.02)

De regering besliste bij de opmaak van de begroting 2023 het eindeloopbaanbeleid te laten uitdoven over een periode van tien jaar en raamde de budgettaire kost van NAVAP voor de Federale en de Lokale Politie voor 2024 op respectievelijk 17,2 miljoen euro en 36,1 miljoen euro⁹⁷.

Voor de Federale Politie blijft het krediet voor NAVAP (basisallocatie 17.44.12.11.00.03) voor 2024 onveranderd op 15,6 miljoen euro, wat reeds werd toegekend tijdens het begrotingsconclaf van 20 oktober 2021. Het Rekenhof wijst erop dat de Federale Politie het krediet voor 2023 begin november 2023 al overschreed en de resterende uitgaven met de eigen kredieten zal moeten financieren.

Voor de Lokale Politie besliste de regering tijdens het begrotingsconclaf van 18 oktober 2022 voor 2023 een éénmalige subsidie van 31,5 miljoen euro voor NAVAP toe te kennen die op het begrotingsconclaf van 31 maart 2023 werd verhoogd met 8 miljoen euro. Voor 2024 voorzag de regering geen (bijkomende) middelen. Het bilateraal overleg bij de opmaak van de initiële begroting 2024 besliste het voormeld krediet van 31,5 miljoen euro in de basisraming mee op te nemen. Daarnaast kende de regering tijdens het begrotingsconclaf van 13 oktober 2023 voor 2024 een éénmalige subsidie van 6,8 miljoen euro toe.

⁹⁵ Excl. werkingskredieten (1,4 miljoen euro).

⁹⁶ Excl. werkings- en investeringskredieten (1,4 miljoen euro).

⁹⁷ De Federale Politie beschikte bij het huidige ontwerp over geen geactualiseerde cijfers. Op basis van de berekeningsnota's ontvangen bij de opmaak van de initiële begroting 2023, is de geïndexeerde kostprijs voor 2024 18,3 miljoen euro voor de Federale Politie en 38,3 miljoen euro voor de Lokale Politie.

2.4.2 Werkings- en investeringskredieten

Structurele kredieten

De ministerraad van 13 oktober 2023 besliste de werkings- en investeringskredieten voor de verkeersveiligheid (programma 17.80.3) te verhogen met 16,4 miljoen euro⁹⁸ (zie ook punt 2.1 – sectie 12 – FOD Justitie).

Ook besliste de ministerraad van 13 oktober 2023 om de structurele werkings- en investeringskredieten te verhogen met 5 miljoen euro in 2024 en met 2 miljoen euro vanaf 2025. Dit om de goede werking te garanderen, om gerichte investeringen te doen en om de terugkerende werkingskosten te verminderen. De toelichting bij het conclaaf stelt dat verouderd materieel vele operationele kosten veroorzaakt en dat er nood is aan voldoende werkings- en investeringskredieten om de operationele werking te ondersteunen.

Het Rekenhof merkte bij de begrotingsopmaak 2023⁹⁹ op dat het meerjarig investerings- en werkingsplan (MIWP) een discrepantie vertoonde tussen de behoeften en de kredieten, wat mogelijk wees op een onderfinanciering. Het MIWP is nog niet geactualiseerd en houdt dus nog geen rekening met de bijkomende middelen. Voormelde verhogingen zijn mogelijk onvoldoende om de structurele onderfinanciering weg te werken die de Federale Politie voor 2024 op 60 miljoen euro raamde.

I-Police

Bijkomend wijst het Rekenhof op het financieringsrisico van het project I-Police (programma 17.80.4).

De ministerraad van 19 november 2021 keurde het financieringsplan 2021-2027 goed en raamde de kostprijs op 300 miljoen euro waarbij voor de vereffeningskredieten al een financieringstekort was van 21,5 miljoen euro.

De financiering van het project zou ook deels gebeuren met een onderbenutting bij de personeelskredieten: 79,5 miljoen euro voor de vastleggingskredieten en 111,4 miljoen euro voor de vereffeningskredieten. De Federale Politie zal deze geplande onderbenutting wellicht onvoldoende kunnen realiseren:

- het Rekenhof wees er bij de begrotingscontrole 2023¹⁰⁰ al op dat in 2022 de beoogde onderbenutting van 15 miljoen euro niet werd gerealiseerd;
- voor 2023 is de onderbenutting mogelijk haalbaar door o.m. de lagere toename van het personeelseffectief (zie punt 2.4.1). Ook in 2024 is de eventuele onderbenutting afhankelijk van de evolutie van het effectief;
- vanaf 2025 wijst de Federale Politie dan weer op een tekort aan personeelskredieten.

Daarnaast is er nog geen rekening gehouden met de mogelijke prijsherzieningen. De ministerraad nam nog geen beslissing over een eventuele wijziging van het financieringsplan en bijkomende middelen voor 2024.

2.5 Sectie 18 – FOD Financiën

De vastleggings- en vereffeningskredieten van de FOD Financiën bedragen respectievelijk in 2024 9,0 miljard euro en 9,1 miljard euro, of een stijging met respectievelijk 6,6 miljard euro en 6,7 miljard euro. De voornaamste reden voor die stijging is de geplande wedersamenstelling van het Garantiefonds voor Financiële Diensten in januari 2024¹⁰¹.

⁹⁸ Excl. personeelskredieten (3,5 miljoen euro).

⁹⁹ *Parl. St.*, Kamer, 28 november 2022, DOC 55 2931/002, p. 209.

¹⁰⁰ *Parl. St.*, Kamer, 25 mei 2023, DOC 55 3272/002, p. 156.

¹⁰¹ DOC 55 3535/001, Kamer, wetsontwerp betreffende het Garantiefonds voor Financiële Diensten, 25 september 2023.

Garantiefonds voor Financiële Diensten

Dit fonds waarborgt onder meer de bankdeposito's en de verzekeringscontracten van tak 21 tot 100.000 euro per persoon en per instelling. Het wordt gestijfd met bijdragen van de financiële instellingen. Die bijdragen vormden tot op heden een ontvangst in de middelenbegroting en werden overgedragen aan de Schatkist zonder een eigen afzonderlijk vermogen te vormen. Die werkwijze strookte niet met de Europese richtlijn 2014/49, die bepaalt dat de stortingen aan het Garantiefonds worden afgezonderd. De Algemene Administratie van de Thesaurie zal een afzonderlijke dienst oprichten om dat fonds te beheren.

De wedersamenstelling van dat fonds, geraamd op 6,7 miljard euro (dat zijn alle bijdragen die werden gestort sinds de oprichting van het fonds, min de tussenkomsten van de Staat), is ESR-neutraal en heeft evenmin een impact op de overheidsschuld (interne verrichting).

Het Rekenhof stelt evenwel vast dat de bijdragen die door financiële instellingen in 2023 werden gestort (459,3 miljoen euro), niet zijn opgenomen in de 6,7 miljard euro dat in de begroting is ingeschreven. De regering informeerde het Rekenhof over zijn voornemen om in 2024 een begrotingsaanpassing in te dienen om het krediet te verhogen.

Overdracht van de kredieten in verband met Shape-Village

Vanaf het begrotingsjaar 2024 worden de kredieten voor de huisvesting voor de leden van het Hoofdkwartier der Geallieerde Machten in Europa (Shape) overgeheveld naar de begroting van sectie 18 – FOD Financiën. Het gaat om 5,3 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 42,1 miljoen euro aan vereffeningskredieten. In 2018 waren die overgeheveld naar de Kanselarij (sectie 02) met het oog op een gecentraliseerd "zetelbeleid" en een doeltreffend beheer van de kredieten.

Omdat de uitvoering van de werken vertraging opliep, verhoogt de regering in 2024 de vastleggingskredieten van het Shape-programma met 35 miljoen euro. In zijn commentaren bij de aangepaste begroting 2023 had het Rekenhof de aandacht al op dat punt gevestigd. Het wijst erop dat de kredieten in de begroting 2023 18,2 miljoen euro te laag bleken te zijn (sectie 02 – Kanselarij) en dat de regering bij de tweede begrotingsaanpassing dringend om aanvullende kredieten verzoekt.

Herbestemming van de personeelskredieten

Om de aangehaalde problemen met de beschikbaarheid van kredieten op te lossen, voorziet de begroting in een wettelijke bepaling die de FOD Financiën toelaat om in 2024 personeelskredieten te herverdelen naar kredieten voor het Shape-programma en naar de IT-kredieten voor de FOD Financiën. De FOD Financiën raamt deze herverdeling op 38 miljoen euro.

De FOD Financiën verantwoordt dergelijke herverdeling door de recurrente onderbenutting van zijn personeelskredieten (42 tot 82 miljoen euro tussen 2019 en 2022). Het Rekenhof is echter van oordeel dat het departement deze kredieten rechtstreeks kon inschrijven op de passende programma's, wat een betere raming van de middelen, voorbehouden voor personeelsuitgaven, had mogelijk gemaakt.

3 Economische departementen

3.1 Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

Subsidie aan de waterstofvervoersnetbeheerder

De begroting van de FOD Economie bevat een vastleggingskrediet voor een subsidie van 250 miljoen euro aan de waterstofvervoersnetbeheerder¹⁰². De verantwoording van dit krediet is beperkt.

¹⁰² In 2022 en 2023 was er telkens een vastleggingskrediet van 300 miljoen euro ingeschreven bij de FOD Economie. De FOD gebruikte het krediet van 2022 echter niet en zal ook de kredieten van 2023 niet gebruiken. Dit budget had ook betrekking

De regering lanceerde in 2021 haar federale waterstofstrategie. De strategie beoogt onder meer het gebruik van waterstof waar het relevant is voor de energietransitie en wil België als technologieleider en als draaischijf voor de handel in waterstof ontwikkelen. De wet van 11 juli 2023 betreffende het vervoer van waterstof door middel van leidingen (de zogenaamde waterstofwet) regelt onder meer de taken van de waterstofvervoersnetbeheerder.

In de loop van 2024 zal de federale overheid de waterstofvervoersnetbeheerder aanduiden. Na de aanduiding zal dit de enige zijn die nieuwe waterstofvervoersleidingen kan ontwikkelen. De ministerraad van 14 juli 2023 ging akkoord met de toekenning van een subsidie van 250 miljoen euro aan de waterstofvervoersnetbeheerder voor de ontwikkeling tegen 2028 van een waterstofverbinding met Duitsland en de ontwikkeling van het waterstofvervoersnet in en tussen de Belgische industriële clusters in Vlaanderen (Antwerpen en Gent) en Wallonië (Bergen, Charleroi en Luik). Het betreft dus de aanleg van de zogenaamde *backbone* voor waterstof. De geplande vereffeningen lopen op van 3,3 miljoen euro in 2024 en 2025, over 19,7 miljoen euro in 2026 tot respectievelijk 72,4 en 151,3 miljoen euro in 2027 en 2028.

De Vlaamse regering stapte recent naar het Grondwettelijk Hof tegen de federale waterstofwet. Zij stelt dat waterstof een Vlaamse bevoegdheid is. De Vlaamse regering heeft ook al een eigen waterstofdecreet goedgekeurd.

Daarnaast bevat ook het Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV) een investeringsproject van 95 miljoen euro voor de realisatie van een waterstofnetwerk (en CO₂-netwerk). Het halfjaarlijks verslag van oktober 2023¹⁰³ over de uitvoering van het plan geeft aan dat dit project nog niet is gerealiseerd.

3.2 Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid

Subsidie onderzoeksprogramma Small Modular Reactor

De POD Wetenschapsbeleid zal tussenkomen in de kosten van een onderzoeksprogramma van het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK CEN) naar de haalbaarheid van de ontwikkeling van kleine modulaire kernreactoren of *Small Modular Reactors* (SMR's). De POD Wetenschapsbeleid schrijft hiervoor in 2024 een vastleggingskrediet van 50 miljoen euro in waarbij de vereffeningen voor de periode 2025-2028 zijn gepland. Voor dit onderzoeksprogramma heeft de FOD Economie al in 2022 een krediet van 50 miljoen euro vastgelegd waardoor de totale tussenkomst 100 miljoen euro bedraagt¹⁰⁴.

Het Rekenhof merkt op dat de verantwoording van dit krediet, zowel bij de FOD Economie als de POD Wetenschapsbeleid, beperkt is. De spreiding van de financiering van het project over twee uitgavenbegrotingen bemoeilijkt bovendien de opvolging.

Het uiteindelijk doel van het onderzoeksprogramma is de ontwikkeling van een commerciële SMR. Tegen 2035 zou er een kleine demonstratiereactor worden gerealiseerd en tegen 2040 een eerste commerciële SMR (in Roemenië). De demonstratiereactor zal moeten aantonen dat de bouw van een commerciële SMR mogelijk en opportuun is. De kostprijs van de bouw van een SMR is afhankelijk van de beoogde stroomproductiecapaciteit en bedraagt momenteel enkele miljarden euro.

De huidige financiering van het onderzoeksprogramma moet de eerste 5-jarige fase van het SMR-programma dekken (tot in 2028). De subsidie van de FOD Economie is gelijk verdeeld over 4 jaar, van 2023 tot 2026. De subsidie van de POD Wetenschapsbeleid sluit hierop aan (2025 tot 2028). De subsidies dekken de vooropgezette tussenkomst van de federale overheid in het werkprogramma

op de ontwikkeling van CO₂-netwerk maar na een grondige analyse bleek dat dit tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

¹⁰³ Zoals goedgekeurd door de ministerraad van 27 oktober 2023.

¹⁰⁴ In 2022 was er ook een vastleggingskrediet van 50 miljoen euro ingeschreven bij de POD Wetenschapsbeleid. De POD gebruikte dit krediet echter niet. Het vastleggingskrediet bij de FOD Economie werd wel integraal vastgelegd. Ook het vereffeningkrediet 2023 werd intussen integraal vereffend.

van SCK CEN. Het SCK CEN zal het onderzoeksprogramma uitvoeren in samenwerking met internationale partners. De bijdrage van de andere partners voor de eerste 5-jarige fase zal naar verwachting 75 miljoen euro bedragen.

Tabel – Vereffeningskalender subsidie onderzoeksprogramma Small Modular Reactor (in miljoen euro)

Basisallocatie	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2023-2028
32.42.50.41.40.18	12,5 ¹⁰⁵	12,5	12,5	12,5			50
46.60.16.31.32.01			8,5	8,5	20	13	50
Totaal	12,5	12,5	21	21	20	13	100

Bron: Rekenhof

¹⁰⁵ De algemene uitgavenbegroting 2023 kende het vereffeningskrediet toe via de basisallocatie 32.42.50.31.32.01 maar de aanwending ervan verliep via de basisallocatie 32.42.50.41.40.18 (net zoals de vastlegging van 50 miljoen euro in 2022). Het betreft immers een inkomensoverdracht binnen de institutionele groep (ESR-code 41). De POD Wetenschapsbeleid moet de basisallocatie ook nog overeenkomstig aanpassen.

Hoofdstuk 2

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Beheersuitgaven van de OISZ

Volgens het verslag van het Monitoringcomité van september 2023 lag de raming van de beheersuitgaven van de OISZ boven de voor 2024 toegestane norm. De regering heeft die overschrijdingen niet toegestaan en heeft bijgevolg de toegestane beheersuitgaven verminderd met 68,6 miljoen euro.

Naar aanleiding van de opmaak van de begroting heeft de regering echter 36,5 miljoen euro aan bijkomende kredieten toegekend voor specifieke taken (bv. de uitvoering van de pensioenhervorming).

Tabel – Bijkomende kredieten voor de beheersuitgaven (in miljoen euro)

	Fedris	RIZIV	RVA	RSVZ	RSZ	FPD	Totaal
Personeel	0,2	0,1	0,4	4,0	0,8	0,0	5,6
IT	0,0	0,0	0,1	0,0	0,9	0,0	1,0
Andere werkingsuitgaven	0,3	2,5	3,0	3,3	6,4	14,4	29,9
Totaal	0,5	2,6	3,5	7,3	8,2	14,4	36,5

Bron: Rekenhof, op basis van de informatie van de FOD Sociale Zekerheid en de algemene toelichting

De regering verhoogde ook de onderbenutting die de OISZ in 2024 moeten realiseren (+20 miljoen euro tegenover het bedrag voor 2024 dat bij begrotingscontrole 2023 was vooropgesteld (zie ook Deel I – Hoofdstuk 2 – Punt 1.3 in dit verslag).

2 Werk en werkloosheid

2.1 Evolutie van de uitgaven

De geraamde RVA-uitkeringen die voortvloeien uit het globaal beheer belopen 6.208,6 miljoen euro (+11,6 miljoen euro, +0,2% in vergelijking met de geraamde uitgaven 2023).

Tabel - Overzicht van de factoren die het verschil verklaren tussen de geraamde uitgaven voor 2023 en de initiële begroting 2024 (in miljoen euro)

Factoren van budgettaire variaties	Bedrag
Geraamde uitgaven 2023	+ 6.197,0
Volume-effect	-242,1
Maatregelen conclaaf 2024	-23,3
<i>Technische correctie schrapping vergoeding zorgverlof¹⁰⁶</i>	-20,0
<i>Samenlevingsdienst</i>	-2,5
<i>Cumul van uitkeringen en inkomsten uit arbeid</i>	-0,8
Spilindex	+254,2
Andere maatregelen	-82,1
Andere factoren	+104,9
Initiële begroting 2024	+6.208,6

Bron: Rekenhof

Die evolutie van de uitgaven is te verklaren door een verwachte daling van het aantal begunstigden in 2024 (volume-effect ten belope van 242,1 miljoen euro). De daling met 38.829 eenheden situeert zich voornamelijk bij de begunstigden van de tijdelijke werkloosheid (-24.194 eenheden) en, in mindere mate, bij de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (-6.791 eenheden) en de werklozen die een werkloosheidsuitkering met bedrijfstoelag ontvangen (-3.600 eenheden). Deze verwachte dalingen baseren zich op de vooruitzichten van het FPB¹⁰⁷ van september 2023, waarin wordt aangenomen dat de economische activiteiten zullen hernemen en de werkloosheidsgraad licht zal afnemen in 2024.

De door de regering genomen maatregelen moeten bovendien leiden tot een daling van de uitgaven met 23,3 miljoen euro. Die daling is voornamelijk toe te schrijven aan de beslissing om het zorgverlof niet te vergoeden in het begrotingsjaar 2024 (20,0 miljoen euro).

Het volume-effect en de maatregelen van de regering worden evenwel voor een groot deel gecompenseerd door de verwachte overschrijding van de spilindex (+254,2 miljoen euro). De ramingen van de initiële begroting 2024 werden opgesteld rekening houdend met twee overschrijdingen van de spilindex in februari en juni 2024. Volgens de laatste vooruitzichten van het FPB zouden de overschrijdingen echter pas plaatsvinden in maart en in september 2024. De RVA heeft de impact van die afwijkende vooruitzichten niet geraamd¹⁰⁸.

2.2 Opvolging van de maatregelen die werden genomen bij de begrotingsaanpassing 2023

Geen verhoging van de minimale werkloosheidsuitkering voor 2024 (+45,0 miljoen euro)

In 2020 besliste de ministerraad om in de periode 2021-2024 over te gaan tot een jaarlijkse verhoging van 1,125% van de minima voor begunstigden van een uitkering voor volledige werkloosheid. De RVA raamde de kosten ervan op 134,0 miljoen euro voor de desbetreffende periode.

De ministerraad besliste op 31 maart 2023 niet over te gaan tot de geplande verhoging van de werkloosheidsminima voor het begrotingsjaar 2024. Die beslissing werd doorgevoerd op

¹⁰⁶ Die technische correctie wordt niet beschouwd als een daling van de uitkeringen in de RVA-begroting, maar als een daling van de diverse uitgaven onder de noemer "verlof om dwingende redenen".

¹⁰⁷ Volgens het FPB zou de werkloosheid evolueren van 8,5% in 2023 naar 8,3% in 2024.

¹⁰⁸ De vooruitzichten worden geactualiseerd in maart 2024, bij de begrotingscontrole.

administratief en regelgevend niveau¹⁰⁹ en zou naar schatting 45,0 miljoen euro moeten opleveren¹¹⁰.

De RVA wijst erop dat met die correctie rekening werd gehouden in de laatste voorafbeelding van haar begroting 2024, en wel ten belope van 30,8 miljoen euro, zijnde de kosten van de herwaardering aanvankelijk gepland in 2024.

Daarom belooft de opbrengst van de beslissing om de werkloosheidsminima niet op te trekken in 2024 volgens het Rekenhof 30,8 miljoen euro.

Berekening van de uitkeringen wegens tijdelijke werkloosheid tegen 60%ⁱⁱⁱ van het loon (+33,8 miljoen euro)

De ministerraad besliste op 31 maart 2023 om de berekening van de uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid (behalve voor de gevallen van overmacht) te wijzigen vanaf 1 januari 2024. Momenteel stemmen die uitkeringen overeen met 65% van de (eventueel geplafonneerde) bezoldiging. Het is de bedoeling dat percentage te herleiden tot 60% vanaf 1 januari 2024. De daling van de uitgaven wordt geschat op 33,8 miljoen euro.

Om inkomensverlies voor de werknemer te vermijden, introduceerde de wetgeving voor de lage en middelhoge lonen een supplement ten laste van de werkgever bovenop de uitkering, via een wet houdende diverse bepalingen inzake werk (door de Kamer goedgekeurd op 26 oktober 2023).

De beleidscel van de vice-eersteminister en minister van Arbeid, Werkgelegenheid en Sociaal Overleg deelde het Rekenhof mee dat de invoering van die maatregel nog steeds gepland is voor 1 januari 2024, aangezien het koninklijk besluit tot vermindering van het vergoedingspercentage momenteel ter advies is voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Diverse maatregelen in verband met de werkloosheid (+21,0 miljoen euro)

De ministerraad van 31 maart 2023 nam diverse maatregelen om het aantal werklozen met 1.500 eenheden te verminderen. De jaarlijkse besparing door de daaruit voortvloeiende vermindering van de werkloosheidsuitgaven wordt geraamd op 21,0 miljoen euro¹¹².

De maatregelen die werden beoogd op administratief en regelgevend niveau, werden uitgevoerd. Het gaat om de versterking van de voorwaarden voor het opvolgen en evalueren van de initiatieven die werklozen ondernemen om werk te zoeken, en om de wijziging van de voorwaarden waaronder een werkloze een werkaanbieding mag afwijzen¹¹³.

2.3 Nieuwe maatregelen bij de initiële begroting 2024

De voornaamste maatregelen waartoe de ministerraad van 13 oktober 2023 besliste, betreffen:

- een technische correctie in verband met de aanvullende vergoeding voor zorgverlof, die niet van start zal gaan in 2024 (+20,0 miljoen euro);

¹⁰⁹ Koninklijk besluit van 11 oktober 2023 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 september 1991 tot vaststelling van de vergoeding voor administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen belast met de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen, het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en het koninklijk besluit van 22 december 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering betreffende het verhogen van de minima in het kader van de strijd tegen de armoede.

¹¹⁰ Het bedrag van 45 miljoen euro werd geraamd op basis van het bedrag waarin initieel was voorzien in 2020, namelijk 30,8 miljoen euro, dat werd geactualiseerd op basis van de evolutie van de macro-economische parameters in de periode 2021-2024.

¹¹¹ Vroeger was dat 65%.

¹¹² Die impact is gebaseerd op een volume van 1.500 uitkeringsgerechtigde volledig werklozen en een dagelijkse vergoeding van 44,73 euro, voor gemiddeld 313 dagen werkloosheid per jaar.

¹¹³ De wetgeving bepaalt dat werklozen die de leeftijd van 50 jaar hebben bereikt, een betrekking mogen weigeren en hun rechten op werkloosheidsuitkeringen mogen behouden voor zover de geweigerde betrekking voldoet aan de in de wet opgesomde criteria. Vanaf 2024 zouden enkel nog werklozen van 55 jaar en ouder daarvan gebruik kunnen maken.

- de invoering van een nieuw stelsel voor het cumuleren van inkomsten uit arbeid met uitkeringen voor langdurig werklozen, begunstigden van het leefloon en begunstigden van de inkomensvervangende uitkering. Dit mechanisme zou de herinschakeling op de arbeidsmarkt bevorderen (+0,8 miljoen euro);
- de invoering van een samenlevingsdienst die op termijn moet toelaten jongeren sneller te integreren op de arbeidsmarkt (+2,5 miljoen euro).

Maatregel voor de technische correctie van de bijkomende middelen in het kader van de vergoeding van zorgverlof

De wet van 7 oktober 2022 tot gedeeltelijke omzetting van de Europese richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie¹¹⁴ opende het recht op vijf dagen zorgverlof per jaar en per werknemer, om zorgen toe te dienen. Dat verlof gaf recht op een aanvullende vergoeding¹¹⁵ van de RVA, waarvan de kosten op 20,0 miljoen euro werden geraamd bij de voorafbeelding van de begroting van de instelling.

Vermits de invoering, bij koninklijk besluit, van de vergoeding voor dit verlof niet gepland is voor 2024, werd een technische correctie ten belope van +20,0 miljoen euro doorgevoerd in de ontwerp-begroting 2024 van de RVA.

3 Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid

Sinds 2021 versterkt de regering systematisch het re-integratiebeleid van arbeidsongeschikte werknemers en zelfstandigen en breidt ze dat uit via enerzijds een "Terug naar werk" (TNW)-plan voor werknemers met én zonder arbeidsovereenkomst en anderzijds het re-integratieplan 2.0 (RIT 2.0) voor werknemers met een arbeidsovereenkomst en een aangepast re-integratietraject voor zelfstandigen.

De regering heeft de voorwaarden voor het re-integratieplan 2.0 niet gewijzigd, ze heeft wel het TNW-plan verder verfijnd en bijkomende maatregelen genomen. Deze moeten een besparing opleveren van 30 miljoen euro (27,8 miljoen euro in het stelsel van de werknemers en 2,2 miljoen euro in het stelsel van de zelfstandigen). Een wetsontwerp¹¹⁶ en twee koninklijke besluiten zijn in voorbereiding¹¹⁷.

Zo zal vanaf 2024 een meer aanklappende aanpak ingevoerd worden waarbij de arbeidsongeschikten sneller en vaker gecontacteerd worden. De arbeidsongeschikten zullen uiterlijk in de vierde, zevende en elfde maand van de primaire ongeschiktheid een fysiek contact hebben met de adviserend arts of een medewerker van het multidisciplinaire team van zijn ziekenfonds. Het wetsontwerp voorziet ook in vaste momenten van fysiek contact of medisch onderzoek tijdens de periode van invaliditeit.

De werkhervattingspremie¹¹⁸ wordt verhoogd met 725 euro tot 1.725 euro. Die bijkomende uitgaven (+13,4 miljoen euro) zullen worden gecompenseerd door de afschaffing van de premie van vijf euro per opleidingsuur en de slaagpremie van 500 euro bij het succesvol afronden van de opleiding, geraamd op 7,0 miljoen euro en door de belasting (25%) op de premies (geraamd op 6,4 miljoen

¹¹⁴ Omzetting naar Belgisch recht van de richtlijn (EU) 2019/1158 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers, en tot intrekking van richtlijn 2010/18/EU van de Raad, ook wel "worklife balance" genoemd.

¹¹⁵ Sommige werkgevers kennen al een vergoeding toe voor een dergelijk verlof, bv. in uitvoering van een collectieve arbeidsovereenkomst.

¹¹⁶ Wetsontwerp tot wijziging van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, wat de organisatie van het beoordelingsproces van de arbeidsongeschiktheid betreft.

¹¹⁷ Voorontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 en voorontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten

¹¹⁸ Premie als een werknemer, werkloze of zelfstandige die minstens één jaar arbeidsongeschikt is, met de toelating van de adviserend arts tijdens zijn arbeidsongeschiktheid een aan zijn gezondheidstoestand aangepast werk hervat.

euro). De regering verwacht dat de arbeidsongeschikten daardoor sneller uitstromen uit de arbeidsongeschiktheid en/of de stap zetten naar een gedeeltelijke werkhervatting.

De beleidscel van de minister van Sociale Zaken heeft nog geen gedetailleerde berekening opgesteld over de wijze waarop de besparing van 30 miljoen euro is geraamd, maar stelt wel dat die besparing haalbaar lijkt. Door het ontbreken van een concrete berekening, kan het Rekenhof niet vaststellen of de besparing realistisch is. Het merkt echter op dat in de begroting 2024 geen rekening is gehouden met de bijkomende socialezekerheidsbijdragen (18,2 miljoen euro, waarvan 17,5 miljoen euro voor de RSZ en 0,7 miljoen euro voor het RSVZ) en de bijkomende fiscale ontvangsten (13,5 miljoen euro). Het wijst er ook op dat het moeilijk is om achteraf de werkelijke besparing te bepalen. Bij vorige maatregelen voor het TNW-plan heeft het RIZIV al aangegeven dat het niet over voldoende elementen beschikt om de met die maatregelen gerealiseerde besparing te meten.

Algemene vaststelling bij het TNW-plan en de RIT 2.0

Een werkhervatting in het kader van het TNW-plan en de RIT 2.0 kan voltijds of deeltijds zijn. De keuze voor voltijds of deeltijds beïnvloedt echter de hoogte van de besparingen in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen van werknemers en zelfstandigen. Als een arbeidsongeschikte werknemer het werk hervat voor 1/5^e van een voltijdse betrekking, dan behoudt hij zijn uitkering. Als de tewerkstelling 1/4^e bedraagt, daalt de uitkering met 5%, bij 1/2^e is dat 30%. De zelfstandige kan de toelating krijgen om een beperkte activiteit uit te oefenen zonder verlies van uitkering gedurende de eerste zes maanden en een vermindering van 10% vanaf de zevende maand tot het einde van het 3^{de} jaar na aanvang van de toegelaten arbeid¹¹⁹.

Het Rekenhof stelt vast dat de besparing in de begroting 2024 is geraamd op basis van een voltijdse tewerkstelling.

4 Geneeskundige verzorging

4.1 Gezondheidszorgen

De Algemene Raad van het RIZIV heeft op 16 oktober 2023 de globale begrotingsdoelstelling voor 2024 vastgelegd op 37.824,7 miljoen euro (+2.648,4 miljoen euro, +7,5% tegenover 2023). Die stijging is voornamelijk het gevolg van de toepassing van de wettelijke groeinorm van 2% (+674,9 miljoen euro) en de indexatie (+1.560,6 miljoen euro).

De begrotingsdoelstelling bevat een reserve van 653,9 miljoen euro (onderbenuttingen en correcties¹²⁰) waarvoor het RIZIV geen financiering krijgt. Bijgevolg mag het RIZIV in 2024 37.170,8 miljoen euro besteden aan de terugbetaling van prestaties, wat lager is dan het in september raamde (37.308,6 miljoen euro). Om te waarborgen dat de uitgaven binnen die begrotingsdoelstelling blijven, heeft de regering de volgende beslissingen genomen en heeft ze rekening gehouden met volgende elementen:

- ze verwacht dat de werkelijke uitgaven 93 miljoen euro¹²¹ lager zullen liggen dan geraamd. Als uit de maandelijkse monitoring blijkt dat die onderbenutting mogelijk niet wordt gerealiseerd, zal de minister van Sociale Zaken worden gevraagd om bijkomende maatregelen te nemen;
- ze legt een besparing op in de uitgaven voor geneesmiddelen van 41,0 miljoen euro:
 - de hervorming van het systeem van de wettelijke prijsdalingen voor geneesmiddelen (gekend als "patentkliffen") brengt 47,0 miljoen euro op in 2024, hiervan wordt 33,2 miljoen euro aangewend om het tekort te verminderen¹²²;

¹¹⁹ Rekenhof, *Wetsontwerp houdende de middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2023: Commentaar en opmerkingen bij de Vierde ontwerpen van Staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023*, Kamer, 28 november 2022, DOC 55-2931/002, p. 219.

¹²⁰ Die correcties hebben betrekking op kredieten waarin in de doelstelling is voorzien, maar waarvan wordt verwacht dat ze niet volledig zullen worden gebruikt.

¹²¹ Dat bedrag is een deel van het bijkomende bedrag van 100 miljoen euro waarvan de regering heeft beslist dat het niet zal worden gefinancierd. Ze is begrepen in het bedrag van 653,9 miljoen euro aan reserves binnen de begrotingsdoelstelling.

¹²² Het saldo, 13,8 miljoen euro, maakt deel uit van de besparing van 250 miljoen euro die, overeenkomstig het in 2021 opgelegde besparingstraject, in 2024 moet worden gerealiseerd.

- het voorschrijven en afleveren van geneesmiddelen per dosis voor antibiotica levert een besparing op van 7,8 miljoen euro;
- ze verhoogt de uitgaven die niet worden gefinancierd met 3,8 miljoen euro.

De Algemene Raad van het RIZIV vermeldt ook nog dat hij in 2024 een minderuitgave verwacht van 69,0 miljoen euro omdat het FPB nieuwe indexhypothesen bekend maakte nadat de begroting was opgesteld¹²³.

In de uitgaven buiten de begrotingsdoelstelling (4.913,5 miljoen euro) wordt een correctie doorgevoerd van 69,5 miljoen euro, voornamelijk in de ziekenhuisbudgetten.

Nieuwe maatregelen

Binnen de begrotingsdoelstelling is er een budgettaire ruimte van 168,9 miljoen euro voor de financiering van nieuwe initiatieven. Die middelen zijn afkomstig van, enerzijds de structurele kostencompensatie voor de volledig geconventioneerde zorgverleners (106,1 miljoen euro) en anderzijds in de begroting voorziene middelen voor nieuwe verstrekkingen van gezondheidszorgen die niet of laattijdig in voege zijn getreden (62,8 miljoen euro). Het RIZIV heeft drie prioriteiten geïdentificeerd waarvoor die middelen kunnen worden gebruikt:

- voldoende geconventioneerde zorgverleners die hun werk op een kwalitatieve manier doen;
- een toegankelijke en betaalbare zorg voor iedereen, met bijzondere aandacht voor de geestelijke gezondheid;
- een kwalitatieve en geïntegreerde zorg¹²⁴.

4.2 Verstrekkingen gelinkt aan de COVID-19-crisis

Specifieke verstrekkingen

Sinds 2023 financiert het RIZIV de uitgaven voor de specifieke verstrekkingen in het kader van de COVID-19-crisis via de begrotingsdoelstelling. Het raamt die uitgaven voor 2024 op 22,4 miljoen euro. In het verleden heeft het er al op gewezen dat het door de evolutie van de pandemie en de toegepaste teststrategie moeilijk is die uitgaven te ramen.

5 Pensioenen

Op 20 juli 2022 sloot de regering een pensioenakkoord dat onder andere voorzag in de invoering van een pensioenbonus. Personen die langer bleven werken nadat ze de leeftijd hebben bereikt waarop ze (vervroegd of wettelijk) met pensioen kunnen gaan, kregen volgens dat akkoord een brutobedrag voor elke bijkomend gewerkte dag (de pensioenbonus).

Op 10 juli 2023 bereikte het kernkabinet een akkoord over een aanpassing van die pensioenbonus. Volgens dat akkoord gaat de pensioenbonus in op 1 juli 2024. Hij wordt netto toegekend per gewerkte dag en het bedrag ervan zal toenemen naarmate iemand langer blijft werken. De pensioenbonus zal worden uitbetaald als een kapitaal of als een maandelijkse aanvulling op het pensioen¹²⁵.

Volgens de ramingen van de regering wordt met de invoering van de pensioenbonus in 2024 22,9 miljoen euro bespaard (-10,9 miljoen euro in de uitgaven voor werknemerspensioenen, -8,4 miljoen euro in die voor de zelfstandigenpensioenen en -3,6 miljoen euro in die voor de

¹²³ De nieuwe inflatievooruitzichten van het FPB gaan uit van een overschrijding van de spilindex in oktober 2023, maart 2024 en september 2024, waar de technische ramingen van het RIZIV rekening hielden met overschrijdingen in september 2023, februari 2024 en juni 2024. Die wijzigingen hebben een impact op de uitgaven waarvoor de evolutie van de prijzen is gekoppeld aan die van de gezondheidsindex (bv. de uitgaven van de ziekenhuizen).

¹²⁴ Voor een overzicht van alle maatregelen zie: Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Beleidsnota Gezondheid*, 26 oktober 2023, DOC 55-3649/003, p. 25.

¹²⁵ Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Beleidsnota: Pensioenen en Maatschappelijke Integratie, Personen met een handicap, Armoedebestrijding en Beliris*, 27 oktober 2023, DOC 55-3649/006, p. 5-6.

overheidspensioenen). Die weerslag is al voor een deel verwerkt in de ramingen van het Monitoringcomité van september 2023.

Vanaf 2025 zal de pensioenbonus echter leiden tot meeruitgaven, geraamd op 178 miljoen euro in 2025 en 357 miljoen euro in 2026. Die uitgaven nemen geleidelijk aan af; in 2035 worden ze geraamd op ongeveer 200 miljoen euro. Ze worden voor een deel ook gecompenseerd met bijkomende ontvangsten uit belastingen en socialezekerheidsbijdragen (van mensen die langer blijven doorwerken). Het Rekenhof beschikt niet over ramingen van die inkomsten en dus ook niet over de netto-impact op de federale begroting.

Naast de aanpassing van de pensioenbonus heeft de regering ook nog andere maatregelen van het akkoord voor de pensioenhervorming uit 2022 bekrachtigd. Het gaat om:

- de omvorming van het systeem van het ziektepensioen voor ambtenaren naar een systeem van medische opvolging (besparing in 2024: 8,1 miljoen euro);
- het verduidelijken van de voorwaarde van effectieve tewerkstelling voor het recht op een minimumpensioen (geen budgettaire impact);
- de herwaardering van deeltijds werk (geen budgettaire impact).

Volgens de regering zou de uitvoering van het akkoord over de pensioenhervorming ervoor zorgen dat de pensioenuitgaven bij ongewijzigd beleid in 2070 13,1% van het bbp bedragen¹²⁶. In haar recente jaarverslag (2023), dat nog geen rekening houdt met de impact van de pensioenhervorming, raamt de Studiecommissie voor de Vergrijzing het aandeel van de pensioenen op 13,5% van het bbp¹²⁷.

¹²⁶ Beleidsnota van de minister van Pensioenen, p. 5.

¹²⁷ Hoge raad voor Financiën, *Studiecommissie voor de Vergrijzing: Jaarlijks verslag 2023*, juli 2023.

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



ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be