

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

Dans ce 179^e Cahier – partie III, la Cour des comptes fait rapport sur son examen de la politique budgétaire menée par le pouvoir fédéral en 2021. Cet examen est réalisé dans une perspective pluriannuelle et dans le contexte européen.

Le **chapitre 1** de ce Cahier traite de l'exécution du budget 2021 de la Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne. Il aborde ainsi le solde de financement et le solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics (État fédéral, sécurité sociale, communautés, régions et pouvoirs locaux), la dette brute consolidée de toutes les administrations publiques et le respect des obligations budgétaires européennes.

Le **chapitre 2** concerne l'exécution du budget 2021 du pouvoir fédéral et, en particulier, de l'administration générale. Il traite ainsi du solde de financement et du solde structurel du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale, du financement d'autres entités, des recettes et dépenses, de l'utilisation de la provision covid-19, des mesures budgétaires adoptées par le gouvernement en 2021 ainsi que de l'évolution de la dette publique fédérale.

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

Solde de financement et solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics (entités I et II)

Le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics s'élève en 2021 à -5,6 % du PIB (27.931 millions d'euros), contre -9 % en 2020. Il est toutefois plus élevé en 2021 par rapport à la période 2017-2019 (respectivement -0,7 %, -0,9 % et -1,9 % du PIB).

Le solde structurel de la Belgique pour 2021 s'élève à -4,5 % du PIB. Il s'agit d'une amélioration de 1 % du PIB par rapport à 2020, mais d'une détérioration par rapport à 2019 (-2,7 %). En 2017 et 2018, le solde structurel s'élevait respectivement à -1,2 % et -1,6 % du PIB.

Le niveau de la dette publique (« dette Maastricht ») est un critère important de mesure de la santé des finances publiques. Cette dette s'élève au 31 décembre 2021 à 548.488 millions d'euros, soit 33.320 millions d'euros de plus qu'au 31 décembre 2020. Le taux d'endettement s'élève en 2021 à 109,2 % du PIB, ce qui représente une diminution par rapport à 2020 (112,0 % du PIB), mais il est toujours plus élevé qu'au cours de la période 2017-2019 (lorsqu'il s'élevait respectivement à 102 %, 99,9 % et 97,6 % du PIB).

Respect des obligations européennes

En 2020 et 2021, les finances publiques ont été gravement affectées par la crise de la covid-19. Cette situation exceptionnelle a conduit la Commission européenne à activer, en mars 2020, la clause dérogatoire générale prévue par le pacte de stabilité et de croissance, laquelle offre la possibilité aux États membres européens de s'écarter temporairement de leur trajectoire d'ajustement budgétaire.

L'activation explique pourquoi la Commission n'a pas entamé de procédure de déficit excessif à l'encontre de la Belgique. Elle a toutefois déclaré qu'elle réévaluerait la situation budgétaire de la Belgique au second semestre 2022 et qu'elle proposerait d'engager une telle procédure si la situation budgétaire l'y contraignait.

Exécution du budget 2021 de l'administration générale

Solde de financement et solde structurel de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale)

Le solde de financement de l'entité I s'élève en 2021 à -19.903 millions d'euros, soit -4,0 % du PIB (contre -30.687 millions d'euros ou -6,7 % du PIB en 2020). Le déficit est supérieur à celui de 2019 (-1,6 %), de 2018 (-0,3 %) et de 2017 (-1 %).

Le solde structurel 2021 de l'entité I est de -3,4 % du PIB, ce qui représente une amélioration de 1 % par rapport à 2020 (-4,3 %). Le déficit reste supérieur à celui de 2019 (-2,2 %). En 2017 et 2018, le solde structurel s'élevait respectivement à -1,4 % et 1 % du PIB.

Passage du solde budgétaire net au solde de financement de l'État fédéral

Le solde budgétaire net de l'État fédéral sur la base des droits constatés s'élève à -21 milliards d'euros en 2021.

Comme les recettes fiscales ne sont pas toujours enregistrées correctement sur la base des droits constatés en 2021, le solde de financement est établi sur la base d'un calcul du solde budgétaire net en base de caisse (-24,7 milliards d'euros). Après des corrections supplémentaires apportées par le SPF Bosa et l'Institut des comptes nationaux, ce solde s'élève à -21,3 milliards d'euros.

Recettes

En 2021, l'État fédéral a perçu au total 128,6 milliards d'euros de recettes, lesquelles se composent de 124,1 milliards d'euros de recettes fiscales (impôts locaux compris) et de 4,4 milliards d'euros de recettes non fiscales. Les recettes fiscales et non fiscales se sont ainsi redressées au niveau d'avant la crise de la covid-19. En 2020, elles s'élevaient en effet à 109,5 milliards d'euros et à 3,8 milliards d'euros.

L'essentiel des recettes fiscales (94,3 % en 2021) sert à financer d'autres pouvoirs publics, soit via les fonds d'attribution, soit via le budget général des dépenses. Près de 64 % de l'impôt des personnes physiques sont versés aux entités fédérées (26,4 milliards d'euros en 2021). Le solde de 16,9 milliards d'euros est imputé au budget des voies et moyens. Les recettes de TVA (33,2 milliards d'euros) et le précompte mobilier (3,9 milliards d'euros) ont intégralement été reversés à l'Union européenne, aux entités fédérées et/ou à la sécurité sociale. Comme en 2020, ces recettes ont également été complétées du précompte professionnel et des accises en 2021.

Dépenses

En 2021, les dépenses s'élevèrent à 79,2 milliards d'euros, dont 71,9 milliards d'euros de dépenses primaires et 7,3 milliards d'euros de charges d'intérêt de la dette publique.

Les dépenses primaires (71,9 milliards d'euros en 2021) diminuent de 1,8 milliard d'euros par rapport à 2020 (73,8 milliards d'euros), mais elles restent supérieures à celles de 2019 (56,9 milliards d'euros). Les dépenses primaires ont augmenté en 2020 (+26,9 % par rapport à 2019) du fait de la crise de la covid-19, qui s'est poursuivie en 2021.

Les charges d'intérêt de la dette publique (7,3 milliards d'euros en 2021) ont systématiquement diminué ces dernières années, en raison principalement de la baisse des taux d'intérêt sur la dette publique. Par rapport à 2017, ces charges ont diminué de 2,1 milliards d'euros.

Comme les années précédentes, les transferts à la sécurité sociale, aux régions et aux communautés, à l'Union européenne et aux pouvoirs locaux représentent plus de la moitié des dépenses totales en 2021.

Les flux financiers vers l'étranger concernent surtout la contribution belge à l'Union européenne et les subventions dans le cadre de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Leur part dans les dépenses totales reste relativement stable (environ 7 %).

Les flux financiers vers les ménages et les ASBL comprennent essentiellement les interventions sociales, les rémunérations relatives à l'aide juridique et les subventions de l'aide médicale urgente. La part de ces flux dans les dépenses totales demeure relativement stable (4,5 % en 2021, contre 3,9 % en 2017).

Les flux financiers vers les entreprises comprennent notamment les contributions au transport ferroviaire en faveur de la SNCB ainsi que les flux financiers vers bpost et la Société fédérale de participations et d'investissement (SFPI). Ces flux ont diminué ces trois dernières années, ce qui s'explique principalement par la requalification SEC des subventions à Infrabel par Eurostat, des subventions qui sont de ce fait considérées comme un flux financier au sein des administrations publiques.

La part des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement reste relativement stable (12,8 % en 2021, contre 13 % en 2017).

Mesures budgétaires décidées en 2021

Le gouvernement a pris des mesures pour 3.814,6 millions d'euros (incidence budgétaire estimée), dont 1.555,2 millions d'euros de dépenses supplémentaires dans le cadre de nouvelles politiques et 3.997,3 millions d'euros pour des mesures covid et de relance. Il a en outre prévu un effort budgétaire de 1.487,9 millions d'euros. Les produits de la lutte contre la fraude et les effets retour induits par l'augmentation du taux d'emploi se sont respectivement élevés à 200 millions d'euros et 50 millions d'euros.

Le SPF Finances n'est pas en mesure de suivre l'incidence sur les recettes fiscales de nombreuses mesures fiscales (nouvelles politiques, effort budgétaire, crise de la covid-19 et relance), parce qu'il ne dispose pas des outils de suivi requis. Dans sa forme actuelle, l'inventaire des dépenses fiscales du SPF Finances joint au budget des voies et moyens ne permet pas non plus d'informer le Parlement de façon suffisamment explicite sur le coût des mesures fiscales.

Lors de la confection du budget initial 2021, le gouvernement a imposé une économie linéaire de 2 % sur les crédits de personnel et de fonctionnement. Pour les départements qui faisaient l'objet d'un réinvestissement (Défense, Justice, Police fédérale, etc.) ou qui devaient gérer la crise de la covid-19 (SPF Santé publique, Afsca, Sciensano), cette économie s'élevait à 0,89 %. La mesure a généré une économie de 130,5 millions d'euros.

Dans le cadre du plan national pour la reprise et la résilience (PRR) remis par la Belgique à la Commission européenne en avril 2021 en vue d'être éligible à des subventions pour des investissements fédéraux, le gouvernement prévoyait de lancer divers projets en 2021 pour 432,0 millions d'euros (crédits d'engagement). Les liquidations prévues pour ces projets s'élevaient à 212,4 millions d'euros. Les projets n'ayant démarré qu'au second semestre 2021, les crédits tant d'engagement que de liquidation ont été peu utilisés (171,7 millions d'euros et 107,3 millions d'euros).

Outre le financement européen, le gouvernement avait prévu 328 millions d'euros pour la mise en œuvre de plusieurs projets d'investissement dans les années à venir (construction de deux nouveaux quartiers militaires, acquisition de scanners pour les services de douane et rénovation de bâtiments par la Régie des bâtiments). Aucun crédit n'a été toutefois engagé ou liquidé à cet effet en 2021.