

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

16 mei 2025

WETSONTWERP

houdende
de Middelengroting
voor het begrotingsjaar 2025

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN
VAN HET REKENHOF
BIJ DE ONTWERPEN
VAN STAATSBEGROTING
VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2025

Zie:

Doc 56 **0853/ (2024/2025):**

- 001: Wetsontwerp.
- 002: Erratum.
- 003: Bijlage.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

16 mai 2025

PROJET DE LOI

contenant le budget
des Voies et Moyens
pour l'année budgétaire 2025

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS
DE LA COUR DES COMPTES
SUR LES PROJETS
DE BUDGET DE L'ÉTAT
POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2025

Voir:

Doc 56 **0853/ (2024/2025):**

- 001: Projet de loi.
- 002: Erratum.
- 003: Annexe.

01595

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

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)



Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2025



Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 15 mei 2025

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING – BEGROTINGSJAAR 2025 / 2

INLEIDING	5
Deel I	6
Algemene toelichting	6
Hoofdstuk I	6
Algemeen overzicht	6
1 Schematische voorstelling	6
2 Macro-economische parameters	7
3 Vorderingsaldo van Entiteit I	8
3.1 Overzicht van het vorderingsaldo van Entiteit I in 2025	8
3.2 Kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting van de federale overheid	10
4 Overzicht van de belangrijkste begrotingsmaatregelen in 2025	12
Hoofdstuk II	14
Meerjarenprogrammatie van Entiteit I	14
1 Algemene evolutie	14
1.1 Bepaling van de meerjareninspanning 2025-2029	15
1.2 Algemeen overzicht van de door de regering goedgekeurde compenserende maatregelen	16
1.3 Evolutie van het vorderingsaldo 2025-2029 van Entiteit I	18
2 Terugverdieneffecten	18
2.1 Het in rekening brengen van de terugverdieneffecten door de Europese Commissie	18
2.2 Terugverdieneffecten door de verhoging van de werkgelegenheidsgraad	19
2.3 Terugverdieneffecten van andere regeringsmaatregelen	23
3 Financiering van de militaire uitgaven	23
4 Fiscale maatregelen	26
5 Socio-economische maatregelen en geneeskundige verzorging	27
5.1 Algemeen	27
5.2 Pensioenen	27
5.3 Geneeskundige verzorging	30
5.4 Hervorming van de maatregel "Plus Plannen"	31
5.5 Maatregelen met een impact op het bedrag van de sociale bijdragen, waarvan de nadere regels nog niet zijn gedefinieerd	31
6 Andere maatregelen en bijzondere punten	32
6.1 Bijdragen voor het Garantiefonds voor Financiële diensten	32
6.2 Strijd tegen de fiscale en sociale fraude	32
6.3 Andere maatregelen	33
6.4 Compensatie voor de OCMW's in het kader van de maatregelen inzake werkloosheid	34
6.5 Houdbaarheid van de overheidsschuld van Entiteit I	34
6.6 Financiering van de Europese Unie	35
Hoofdstuk III	37
Europese begrotingscriteria	37
1 Vorderingsaldo van België	37
2 Schuld van alle overheden (schuld Maastricht)	38
3 Het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn en het Draft Budgetary Plan	39

DEEL II	41
Ontvangsten van Entiteit I	41
Hoofdstuk I	41
Ontvangsten van de federale overheid	41
1 Algemene evolutie van de ontvangsten van de federale overheid	41
2 Fiscale ontvangsten	42
2.1 Evolutie van de kasontvangsten	42
2.2 Basisraming van de ESR-ontvangsten door de FOD Financiën	43
2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)	44
2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	44
2.4.1 Bestaande fiscale maatregelen	44
2.4.2 Nieuwe fiscale maatregelen	46
3 Niet-fiscale ontvangsten	52
Hoofdstuk II	54
Ontvangsten van de sociale zekerheid	54
1 Algemene evolutie van de ontvangsten van de sociale zekerheid	54
2 Eigen ontvangsten	54
2.1 RSZ-Globaal Beheer	54
3 Financiering van de sociale zekerheid door de overheid	55
3.1 Dotaties en toelagen van de overheden	55
3.2 Alternatieve financiering	55
4 Impact van de begrotingsmaatregelen	57
4.1 Gerichtte loonkostverlagingen	57
4.2 Geleidelijke plafonnering van de werkgeversbijdragen	57
4.3 Uitstel van de indexering van de lonen en sociale uitkeringen	58
DEEL III	59
Uitgaven van Entiteit I	59
Hoofdstuk I	59
Uitgaven van de federale overheid	59
1 Ondersteunende departementen	59
2 Gezagsdepartementen	60
2.1 Versterking veiligheidsdiensten en terugkeerbeleid	60
2.2 Sectie 12 – FOD Justitie	61
2.2.1 Penitentiaire inrichtingen (12.51) en de rechterlijke organisatie (12.56)	61
2.2.2 De Gevangenis van Sint-Gillis	62
2.3 Sectie 13 - Binnenlandse Zaken	62
2.3.1 Jaarlijkse besparing op personeels- en werkingskosten	62
2.3.2 Asieluitgaven en asielketenbeheer	62
2.3.3 Asielopvang	63
2.4 Sectie 17 - Federale Politie	63
2.4.1 Politiecapaciteit	63
2.4.2 NAVAP	64
2.4.3 Onderfinanciering van de werkings- en investeringskredieten	64
2.5 Sectie 18 – Financiën	65

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING – BEGROTINGSJAAR 2025/4

3	Economische departementen	66
3.1	Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	66
3.2	Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid	68
	Hoofdstuk II	70
	Uitgaven van de sociale zekerheid	70
1	Algemene evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid	70
2	Transversale maatregel - Welvaartsenveloppe	70
3	Werk en werkloosheid	71
3.1	Evolutie 2024-2025	71
3.2	Begrotingsmaatregelen	72
3.2.1	Beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd en versterkte degressiviteit	73
3.2.2	Geen nieuwe intredingen in het SWT-stelsel	75
3.2.3	Pleegouderverlof	75
3.2.4	Schrapping van de werkloosheidsuitkeringen "interregionale mobiliteit" en voor knelpuntberoepen	76
3.2.5	Maatregel buiten Globaal Beheer – Harmonisering van de loopbaanonderbreking en het tijdskrediet	76
3.2.6	Familiekrediet "rugzak"	77
3.2.7	Vrijwillig ontslag met tijdelijke werkloosheidsuitkering	77
3.2.8	Tijdskrediet einde loopbaan	78
4	Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid	78
4.1	Maatregelen 2025-2029	79
4.1.1	Terugverdieneffecten: terug-naar-werktraject	79
4.1.2	Overige maatregelen	80
5	Geneeskundige verzorging	80
5.1	Begroting 2025	80
6	Pensioenen	81
6.1	Begroting 2025	81
6.2	Maatregelen inzake de indexering	81

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 2025 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. Vanwege de regeringsonderhandelingen en de onmogelijkheid om binnen de wettelijke termijn een budget op te stellen, zijn deze documenten pas op 25 april 2025 overgemaakt.

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 overheidsdiensten en aan de beleidscellen van de betrokken ministers.

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 gepleegd met vertegenwoordigers van de minister van Financiën en de minister 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*, 25 april 2025, DOC 56 0852/001 (algemene toelichting), *Parl. St. Kamer*, 7 april 2025, DOC 56 0853/001 (middelenbegroting), *Parl. St. Kamer*, 7 april 2025, DOC 56 0854/001 (algemene uitgavenbegroting).

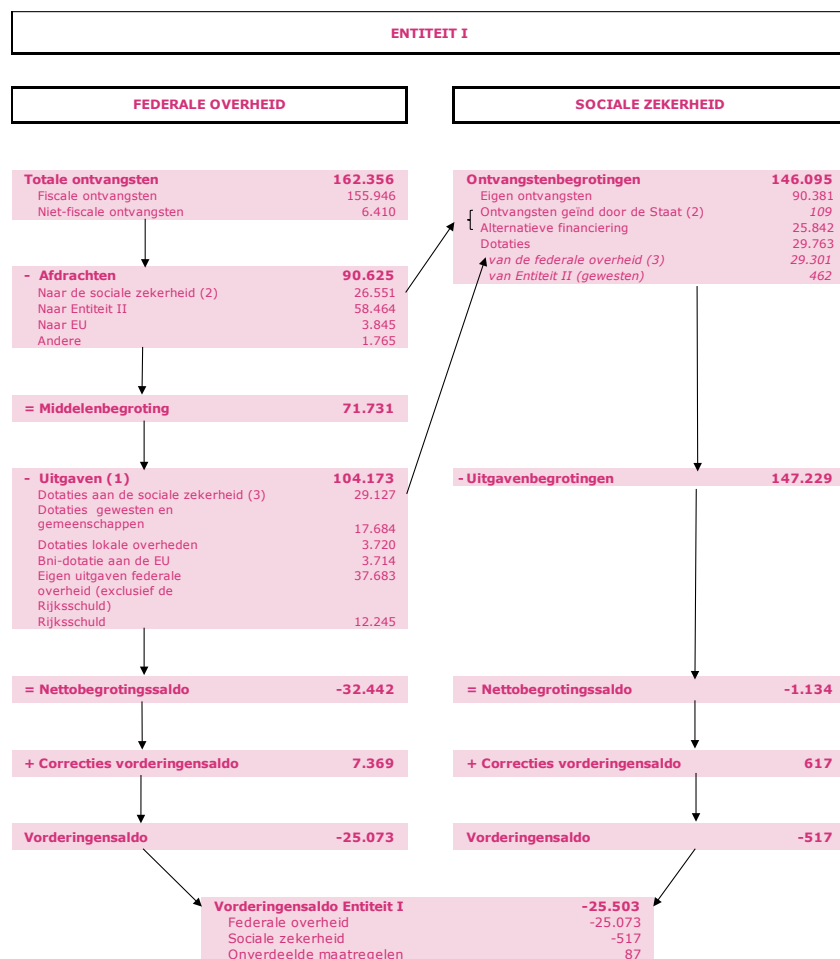
DEEL I

Algemene toelichting

Hoofdstuk I

Algemeen overzicht

1 Schematische voorstelling



(1) Het betreft de uitgaven exclusief de aflossingen van de rijksschuld (23.562 miljoen euro) en exclusief de aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer (7.415 miljoen euro).

(2) Het verschil van 600 miljoen euro tussen de alternatieve financiering van de sociale zekerheid optiek "federale overheid", te weten 26.551 miljoen euro, en optiek "sociale zekerheid", te weten 25.951 miljoen euro, is toe te schrijven aan de verrekening van het saldo van vorig jaar in de optiek "federale overheid". Het vorderingensaldo van de federale overheid houdt rekening met de verrekening (via een ESR-correctie van 600 miljoen euro op de afdrachten).

(3) Het verschil van 174 miljoen euro tussen de dotaties aan de sociale zekerheid optiek "federale overheid", te weten 29.176 miljoen euro, en optiek "sociale zekerheid", te weten 29.301 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 205 miljoen euro werd opgenomen.

2 Macro-economische parameters

De regering baseert zich voor de opmaak van de begroting 2025 op het verslag van het Monitoringcomité van 6 maart 2025, meer bepaald op de ramingen bij ongewijzigd beleid. Dat verslag is gebaseerd op de macro-economische parameters van de economische begroting van 13 februari 2025 van het Federaal Planbureau (FPB). De economische begroting is opgesteld net na de publicatie van het federaal regeerakkoord van 31 januari 2025 en houdt geen rekening met de maatregelen uit dit regeerakkoord. Het FPB zal deze maatregelen wel meenemen in zijn ramingen van juni 2025.

Het verslag van 6 maart 2025 bevat ook een meerjarenraming voor de jaren 2026 tot 2029. Hiervoor steunt het Monitoringcomité zich op de economische termijnavooruitzichten 2025-2030 van eveneens 13 februari 2025 van het FPB. Het FPB heeft deze vooruitzichten echter niet gepubliceerd omdat ze geen rekening houden met het regeerakkoord.

Het Rekenhof wijst erop dat het FPB in haar ramingen evenmin rekening kon houden met de invloed van enkele belangrijke beslissingen die sindsdien werden genomen en die hoogstwaarschijnlijk een invloed kunnen hebben op de ramingen, zowel op korte als lange termijn. Dit betreft onder andere de beslissingen van de Europese Commissie en België om de defensie-uitgaven te verhogen, evenals de beslissing van de Verenigde Staten om aanvullende importheffingen op te leggen en de reacties hierop.

Economische groei

In 2024 bedroeg de groei van de Belgische economie 1% van het bbp. Het FPB raamt dat de groei van de Belgische economie in 2025 zal stijgen tot 1,2% van het bbp. Daarna stabiliseert de groei en bedraagt deze 1,2% in 2026 en gemiddeld 1,3% voor de periode 2027-2030.

In 2025 ondersteunt vooral de consumptie bij particulieren (+1,8%) de verdere groei. De consumptie van de overheid en de investeringen nemen toe met respectievelijk 1,3 en 1,7%. Het in- en uitvoervolume daalt met respectievelijk -0,2% en -0,7% van het bbp. De bijdrage van de netto-uitvoer zal dus licht negatief zijn (-0,4%) en dit beperkt de groei van het bbp tot 1,2%.

Uit het *Medium-Term Fiscal-Structural Plan* (MTFS-plan – hierna structureel begrotingsplan) voor België van 18 maart 2025 blijkt dat het uitgaventraject van België (en dus inclusief de besparingen uit het federaal regeerakkoord) volgens de Europese Commissie aanvankelijk een neerwaartse impact zal hebben op de bbp-groei. Hierdoor zou volgens het structureel begrotingsplan de groei dalen tot 1% in 2025 en 0,9% in 2026. Vervolgens zal de groei terug stijgen tot gemiddeld 1,3% voor de periode 2027-2029. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) raamde in april 2025 de groei in 2025 voor België op 0,8%.

De algemene toelichting becijfert de impact op het vorderingensaldo bij een hypothetische groeivertraging van 0,5% van het bbp op 0,2% van het bbp voor Entiteit I (1,3 miljard euro)². Hieruit kan een impact van 0,3% van het bbp voor de gezamenlijke overheid worden afgeleid (1,9 miljard euro).

Inflatie

In de economische begroting van februari 2025 raamt het FPB de toename van de consumptieprijsindex en de gezondheidsindex voor 2025 op respectievelijk 2,8% en 3%. In 2026 zou de inflatie terug lager zijn en bedragen de twee indexen respectievelijk 1,3% en 1,4%. Vervolgens zou de inflatie toenemen tot gemiddeld 1,9% voor de periode 2027-2030.

Volgens de inflatievooruitzichten van 6 mei 2025 vallen de consumptieprijsindex en de gezondheidsindex voor 2025 lager uit (respectievelijk 2,1% en 2,3%).

² Algemene toelichting, p. 25-26.

De spilindex werd voor het laatst overschreden in januari 2025. De volgende overschrijding van de spilindex wordt volgens de inflatievooruitzichten van 6 mei 2025 verwacht in februari 2026, terwijl in de economische begroting van februari 2025 nog werd uitgegaan van een overschrijding van de spilindex in augustus 2025. De initiële begroting 2025 houdt nog geen rekening met de aangepaste vooruitzichten bij de ramingen van de ontvangsten en de uitgaven.

De FOD BOSA raamt de positieve netto-impact van de latere overschrijding van de spilindex op de ontvangsten en uitgaven in 2025 van Entiteit I op 126 miljoen euro (dit is voor de impact op de sociale uitkeringen en lonen van het overheidspersoneel van november en december 2025).

De opbrengst uit deze latere overschrijding komt bovenop de geraamde opbrengst van 156 miljoen euro als gevolg van de conclaafmaatregel om de sociale uitkeringen en de lonen van het overheidspersoneel pas na drie maanden na het overschrijden van de spilindex te indexeren³.

Tewerkstelling

Het FPB raamt in zijn economische begroting van 13 februari 2025 dat de binnenlandse werkgelegenheid in 2025 zou stijgen met 0,5% (dit is met 23.900 personen tot 5.129.600 personen). De werkgelegenheidsgraad van de 20- tot en met 64-jarigen zou echter stabiel blijven op 72,2%, aangezien de stijging van de werkgelegenheid voornamelijk bestaat uit 65-plussers.

De werkloosheid zou volgens het FPB in 2025 stijgen met 4,8%, d.i. met ongeveer 24.900 personen tot 548.600 personen in totaal.

3 Vorderingsaldo van Entiteit I

3.1 Overzicht van het vorderingensaldo van Entiteit I in 2025

Het financieringstekort van Entiteit I voor het jaar 2025 bedraagt 25,5 miljard euro (4% van het bbp). Dit tekort is met 8,5 miljard euro gestegen ten opzichte van het tekort van het voorgaande jaar (17 miljard euro of 2,8% van het bbp). Deze ongunstige ontwikkeling is vooral toe te schrijven aan de evolutie van de primaire uitgaven van de algemene uitgavenbegroting, van de sociale uitgaven en, in mindere mate, die van de intresten op de overheidsschuld.

Zoals blijkt uit onderstaande tabel, evolueren de totale ontvangsten van Entiteit I, de geïnde fiscale ontvangsten voor rekening van derden niet inbegrepen⁴ tussen 2024 en 2025 globaal aan een tempo dat vergelijkbaar is met de nominale groei van het bbp (3,7%).

Tabel – Evolutie van de belangrijkste categorieën ontvangsten van Entiteit I (ontvangsten voor rekening van derden niet inbegrepen) (in miljard euro)

	2024	2025	2025/2024
Eigen fiscale ontvangsten	135,4	141,1	4,1%
Sociale bijdragen	80,4	83,2	3,5%
Andere middelen	15,0	15,0	0%
Totaal	231,2	239,7	3,7%

Bron: Algemene toelichting, p. 17, 29, 182, 184

³ Wat respectievelijk twee en één maand later is dan in het vorige systeem. Het Rekenhof bespreekt deze maatregelen meer in detail onder Deel II – Hoofdstuk 2 – punt 4.4.

⁴ De eigen fiscale ontvangsten van de federale staat worden vastgesteld na aftrek, voor alle geïnde fiscale ontvangsten (162,4 miljard euro in 2025), van de voor rekening van derden geïnde ontvangsten, namelijk de douanerechten en de btw toegewezen aan de Europese Unie (3,8 miljard euro in 2025), de gewestbelastingen (3,5 miljard euro) en de gewestelijke opcentiemen op de PB (14 miljard euro). De algemene toelichting vermeldt niets over de opcentiemen voor de provincies en de gemeenten.

Globaal genomen stijgen de uitgaven van Entiteit I (vanuit ESR-optiek) sneller (6,1%) dan de ontvangsten. Volgens de algemene toelichting bestaan deze uitgaven voornamelijk uit overdrachten aan de gezinnen (151,2 miljard euro) en aan andere overheden (67,7 miljard euro).

Tabel – Evolutie van de belangrijkste categorieën uitgaven van Entiteit I (in miljard euro)

	2024	2025	2025-2024	2025/2024
Bestuursuitgaven	25,4	29,7	+4,4	17,3%
Overdrachten aan de gezinnen	143,4	151,2	+7,8	5,5%
Intrestlasten	9,8	10,7	+0,9	9,0%
Overdrachten aan andere overheden	65,9	67,7	+1,9	2,8%
Andere overdrachten	5,1	5,1	+0,0	0,1%

Bron: Rekenhof, op basis van de algemene toelichting

De *bestuursuitgaven* (personeel, werking en investeringen) bedragen in totaal 29,7 miljard euro, waarvan 19,6 miljard euro betrekking heeft op het algemeen bestuur (FOD), 7,1 miljard euro op de gelijkgestelde instellingen die deel uitmaken van de consolidatieperimeter van Entiteit I, en 3 miljard euro op de socialezekerheidsinstellingen. Binnen die uitgaven stijgen deze die zijn ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting aanzienlijk tussen 2024 en 2025. Die stijging is uitsluitend toe te schrijven aan de stijging van de militaire uitgaven⁵. Die maken nu meer dan de helft (55,3%) uit van de totale kredieten van het bestuur die in de algemene uitgavenbegroting zijn ingeschreven (vanuit vereffeningsoogpunt). Zonder de militaire uitgaven dalen de kredieten van het bestuur (8,7 miljard euro in 2025) met 0,5% ten opzichte van het voorgaande jaar.

De *overdrachten aan de gezinnen* (151,2 miljard euro) bestaan hoofdzakelijk uit prestaties van de sociale zekerheid (133,7 miljard euro) en de sociale bijstand (6 miljard euro). Het groeitempo van die prestaties ten opzichte van 2024 (5%) ligt hoger dan dat van het nominale bbp. Zoals uit onderstaande tabel blijkt, heeft deze groei betrekking op alle takken van de sociale zekerheid, met uitzondering van de sociale bescherming (IGO, personen met een beperking en bestaanszekerheid). In de stelsels voor werknemers en zelfstandigen is de stijging het grootst op het gebied van ziekte en invaliditeit (7,5% en 11,9%) en minder uitgesproken bij de pensioenen (4,8% en 3,9%).

Tabel – Evolutie van de uitgaven voor sociale prestaties van Entiteit I (in miljard euro)

	2024	2025	2025/2024 (in %)
Werknemers	60,5	63,9	5,60
Zelfstandigen	6,5	6,9	5,10
Aangepaste begroting 2023	37,9	39,8	5,10
Ambtenarenpensioenen	21	22,2	5,70
Andere	0,9	0,9	4,40
Sociale bijstand	6,1	6,0	-2,70
Totaal	133,0	139,7	5,00

Bron: Algemene toelichting, p. 182, 184

Net als de voorgaande jaren daalt het dekkingspercentage van de socialezekerheidsuitgaven door persoonlijke en werkgeversbijdragen, sociale bijstand niet meegerekend, van 63,4% in 2024 tot 62,3% in 2025. Toch is het vorderingentekort van de sociale zekerheid in 2025 beperkt (517 miljoen

⁵ De specifieke budgettaire provisie voor Defensie meegerekend.

euro) dankzij de financiële transfers van de federale overheid. Dit is een stijging van 6,8% ten opzichte van 2024.

Uit de algemene toelichting blijkt dat de maatregelen, voorzien in het regeerakkoord, op sociaal vlak en op vlak van concurrentievermogen in 2025 slechts een beperkt effect zullen hebben op dit saldo, omdat er tijd nodig is voor de goedkeuring en de invoering van de wetteksten. Voorts wordt aangegeven dat de regering verwacht dat de goedgekeurde maatregelen tegen het einde van de legislatuur zullen leiden tot een verbetering van het verschil tussen de sociale bijdragen en de prestaties van de verschillende stelsels met ongeveer 6,7 miljard euro. Deze verbetering zou worden bereikt door een ombuiging van de groei van de prestaties met 8,4 miljard euro tegen 2029 (151,8 miljard euro) ten opzichte van wat bij ongewijzigd beleid werd verwacht, in combinatie met 1,7 miljard euro minder parafiscale ontvangsten (93 miljard euro).

De overdrachten aan andere overheden bedragen in 2025 ongeveer 67,7 miljard euro⁶. Ze hebben voornamelijk betrekking op bedragen die verschuldigd zijn krachtens de Bijzondere Financieringswet. Zonder de overdrachten van geïnde ontvangsten voor rekening van derden bedragen in 2025 de overdrachten aan deze entiteiten 58,7 miljard euro, waarvan 41 miljard euro via de toewijzingsfondsen en 17,7 miljard euro via de algemene uitgavenbegroting, meer bepaald in sectie 01 - "Dotaties". Het saldo heeft betrekking op de Europese Unie (3,7 miljard euro) en op de lokale overheden, met inbegrip van de politiezones.

De intrestlasten van de overheidsschuld stijgen tussen 2024 en 2025 met 888 miljoen euro (+9%). Die stijging is het gevolg van het aanhoudende begrotingstekort, terwijl de stijging van de impliciete intrestvoet van de overheidsschuld (+0,04%) in dit verband slechts een beperkte invloed heeft. De schuldgraad van Entiteit I zou in 2025 84% van het bbp bedragen, wat neerkomt op een stijging met 1,5% van het bbp ten opzichte van het voorgaande jaar (107,2% van het bbp voor alle Belgische overheden).

De overige uitgaven bestaan met name uit de overdrachten aan andere sectoren, zoals INFRABEL en NMBS en aan het buitenland, niet-verdeelde uitgaven (voornamelijk opgenomen in de vorm van provisionele kredieten in de algemene uitgavenbegroting), vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing (4,7 miljard euro) en diverse ESR-correcties, waaronder de algemene doelstelling inzake onderbenutting van kredieten (1,5 miljard euro).

Het Rekenhof wijst erop dat de gegevens in de algemene toelichting niet rechtstreeks kunnen worden aangesloten met de overzichtstabel van de ontvangsten en uitgaven op pagina 17 van datzelfde document. Het Rekenhof stelt ook vast dat belangrijke afdrachten in de toewijzingsfondsen in mindering worden gebracht van de totale ontvangsten, met als gevolg dat deze enerzijds netto en niet bruto zijn berekend en anderzijds dat die overdrachten niet voorkomen in de totale uitgaven van Entiteit I.

Ten slotte bevat deze tabel een afzonderlijke rubriek "Nettobudgettaire transfers" die niet wordt toegelicht. Het Rekenhof stelt dan ook voor om deze tabel in de toekomst aan te passen om de gegevens die ze bevat beter te laten aansluiten bij de informatie in de verschillende delen van de algemene toelichting.

3.2 Kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting van de federale overheid

Belangrijkste wijzigingen

In de algemene uitgavenbegroting van de federale overheid zijn voor 2025 vastleggings- en vereffeningskredieten ingeschreven voor respectievelijk 137,2 miljard euro en 135,1 miljard euro. Dat is een daling met 23,1 miljard euro (-14,4%) en met 25,3 miljard euro (-15,8%) in vergelijking met de kredieten die in 2024 werden goedgekeurd. De kredieten omvatten diverse uitgaven die geen invloed hebben op het vorderingensaldo en meer specifiek met betrekking tot de verrichtingen in

⁶ Dit cijfer houdt geen rekening met de overdrachten van de voor rekening van derden geïnde ontvangsten.

verband met de terugkoop en aflossing van de overheidsschuld en de verrichtingen in verband met kredietverleningen en deelnemingen.

De daling in de vereffeningskredieten is voornamelijk te verklaren door de daling in de aflossing van de overheidsschuld (-29,7 miljard euro), kredietverleningen en deelnemingen (-1,2 miljard euro), de provisie "Oekraïne" (-1,3 miljard euro) en het feit dat de kredieten in verband met de oprichting van het bankgarantiefonds niet opnieuw werden ingeschreven (-6,7 miljard euro).

Naast die dalingen zijn er ook kredietstijgingen:

- in de provisies "Defensie" (+3,7 miljard euro), "Veiligheid" (+305 miljoen euro), "Index" (+252,3 miljoen euro), "Detentiehuizen" (+51,2 miljoen euro) en "Nieuw beleid" (+50,8 miljoen euro);
- bij de dotaties en subsidies van de Sociale Cel (+2,2 miljard euro);
- bij het nieuwe aandeel van België in het kapitaal van het IMF (+2,9 miljard euro);
- bij de personeelsuitgaven, de werkings- en investeringskosten van de Autoriteitscel (+1,6 miljard euro) (zonder de provisie "Defensie");
- bij de financiering van de gemeenschappen en de gewesten in uitvoering van de zesde staatshervorming (+800,4 miljoen euro);
- bij de intrestlasten van de overheidsschuld (+638 miljoen euro);
- bij de aankoop van effecten (+549,7 miljoen euro).

Primaire uitgaven van de federale overheid (zonder intrestlasten en verrichtingen van de overheidsschuld)

De vereffeningskredieten in verband met de primaire uitgaven bedragen 93,3 miljard euro voor het jaar 2025. Dat is een stijging met 3,2 miljard euro (+3,6%) in vergelijking met het jaar 2024 (90,1 miljard euro). Die evolutie moet evenwel genuanceerd worden omdat er uitzonderlijke en niet-recurrente elementen zijn die een invloed hebben op die uitgaven, namelijk het bankgarantiefonds en de stijging van het aandeel van België in het kapitaal van het IMF.

Die laatste twee elementen buiten beschouwing gelaten, bedragen de primaire uitgaven van de federale overheid in 2024 en in 2025 respectievelijk 83,4 miljard euro (dat bedrag stemt overeen met de kredieten die voor 2024 werden goedgekeurd) en 90,3 miljard euro, oftewel een stijging met 6,9 miljard euro (+8,4%).

Elementen die de opmaak van de initiële begroting 2025 hebben beïnvloed (vereffeningskredieten)

Voor de opmaak van de initiële begroting 2025 baseerde de regering zich op de kredieten van de initiële begroting 2024, overeenkomstig de omzendbrief van 22 maart 2024 over de voorbereiding van de begroting 2025. De kredieten 2024 voor de primaire uitgaven bedroegen 81,9 miljard euro, zonder wedersamenstelling van het bankgarantiefonds.

De economische parameters die gekoppeld zijn aan de indexering van de personeels- en de werkingsuitgaven, genereren samen met de volume-effecten een stijging van de geraamde uitgaven met 1,6 miljard euro voor 2025 (zonder bankgarantiefonds en IMF-bijdrage). De discretionaire maatregelen die werden genomen tijdens bilaterale vergaderingen en tijdens het begrotingsconclaaf, hebben geleid tot een globale stijging van de kredieten met 6,8 miljard euro waarvan 4,4 miljard euro voor Defensie en 1,4 miljard euro voor de evenwichtsdotaties van de sociale zekerheid.

De regering besliste bovendien dat er 1,8% moet worden bespaard op de personeels- en werkingsuitgaven van de FOD's en de POD's, met uitzondering van de FOD Justitie, de Federale Politie, Defensie en een aantal begrotingsprogramma's van de FOD Binnenlandse Zaken en de FOD Buitenlandse Zaken. Het Rekenhof stelt vast dat die drie departementen en bijkomende begrotingsprogramma's ontsnappen aan de besparing, en dat de regering voor de andere departementen die besparing algemeen correct heeft toegepast.

De geraamde primaire uitgaven stijgen globaal met 8,4 miljard euro tussen de initiële begroting 2024 en het ontwerp van initiële begroting 2025, wat ze op 90,3 miljard euro brengt.

4 Overzicht van de belangrijkste begrotingsmaatregelen in 2025

Volgens de algemene toelichting zullen de maatregelen die de regering in 2025 zal nemen, bijdragen tot een verslechtering van het vorderingensaldo met ongeveer 2,5 miljard euro ten opzichte van het saldo dat bij ongewijzigd beleid werd verwacht. Die ongunstige evolutie is te verklaren door de stijging van de militaire uitgaven. Zonder deze uitgaven verbetert het begrotingssaldo met 264 miljoen euro ten opzichte van de ramingen bij ongewijzigd beleid in het verslag van het Monitoringcomité van maart 2025.

De regering heeft deze bescheiden verbetering gerechtvaardigd door de moeilijkheid om al in 2025 de begrotingsmaatregelen en de socio-economische maatregelen in te voeren die in haar akkoord van 31 januari 2025 zijn opgenomen. De regering heeft, door deze tijdsdruk, aan de Europese Commissie gevraagd af te wijken van het traject voor de netto primaire uitgaven dat de Commissie in februari 2025 had aanbevolen. Ze doet dit door de inspanning die oorspronkelijk dit jaar moest worden geleverd, uit te stellen tot de jaren 2026 tot 2028. Zo stelt het structureel begrotingsplan van 18 maart 2025 een traject voor de netto primaire uitgaven voor dat de begrotingsinspanning in 2025 beperkt.

Het Monitoringcomité van de afgelopen maand maart raamde de stijging van de netto primaire uitgaven bij ongewijzigd beleid van Entiteit I op 6,15% in 2025. Na maatregelen werd dit percentage verhoogd tot 7,24%, iets minder dan het dubbele van het percentage dat de Hoge Raad van Financiën (HRF) in april 2025 had aanbevolen (3,81%) op basis van het structureel begrotingsplan. Ondanks deze aanzienlijke overschrijding (6,3 miljard euro in absolute waarde) en de daaruit voortvloeiende verslechtering van het vorderingensaldo, zou Entiteit I toch aan haar Europese verbintenissen voldoen dankzij de ontsnappingsclausule voor militaire uitgaven, die het mogelijk maakt een overschrijding van ditzelfde bedrag te neutraliseren. In dit verband wordt verwezen naar de tabel op pagina 23 van de algemene toelichting, waarin de afwijking tussen de uitgaven en het aanbevolen traject enerzijds en de neutralisatie als gevolg van de stijging van de militaire uitgaven tussen 2021 en 2025 anderzijds met elkaar in verband worden gebracht.

Zoals blijkt uit onderstaande tabel, worden de uitgaven die van invloed zijn op het vorderingensaldo in 2025, met uitzondering van de in sectie 16 van de algemene uitgavenbegroting opgenomen provisie om de militaire uitgaven op 2% van het bbp te brengen, ongeveer gecompenseerd door de nieuwe maatregelen die de regering verwacht:

Uitgaven		Compenserende maatregelen	
Competitiviteit van ondernemingen - Promotie van investeringen	693	Fiscaliteit	853
Veiligheid - Terugkeerbeleid	250	Welvaartsenveloppe	590
Maatschappelijke dienstverlening aan Oekraïners	244	Socio-economische hervormingen	276
NIRAS	162	Afbouw subsidies	259
Peace European Facility	124	Rationalisering – Vereenvoudiging	198
Andere	266	Andere	4
Subtotaal (excl. Defensie)	1.916		2.180
Defensie (NAVO-norm)	3.866	Niet-structurele inkomsten - Normering	1.833
Defensie (STAR-plan)	770		
Totaal	6.552		4.013

Bron: Rekenhof

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING – BEGROTINGSJAAR 2025 / **13**

Voor verschillende van die maatregelen moet het Parlement wetteksten goedkeuren die de regering nog moet indienen. Voor een meer gedetailleerd overzicht van een aantal van die maatregelen en van het rendement ervan, wordt verwezen naar delen II en III van dit begrotingsverslag.

Hoofdstuk II

Meerjarenprogrammatie van Entiteit I

1 Algemene evolutie

De Europese Commissie gebruikt sinds 2025 bij haar onderzoek naar het begrotingsbeleid van de lidstaten voornamelijk het criterium evolutie van de netto primaire uitgaven dat in de plaats komt van het vroegere criterium van het structurele saldo. De Europese methodologie impliceert ook dat nieuw discretionair beleid, zowel qua ontvangsten als qua uitgaven, gecompenseerd moet worden als het vorderingensaldo erdoor verslechtert⁷.

Overeenkomstig de Europese teksten mag de evolutie van de netto primaire uitgaven niet hoger zijn dan het meerjarentraject dat de Commissie vooraf uitstippelt voor elke lidstaat, volgens eigen macro-economische parameters. Door dat traject te volgen, zou de lidstaat na maximaal zeven jaar tot een vorderingentekort moeten komen van maximaal 3% van het bbp, en tot een structurele daling van de schuldgraad. Sommige militaire uitgaven zullen voorlopig (2025-2028) geneutraliseerd worden bij de beoordeling van de naleving van dit traject.

De regering heeft in februari 2025 een meerjarenbegrotingstabel opgesteld met daarin de belangrijkste maatregelen om de evolutie van de netto primaire uitgaven te laten aansluiten bij het eerder uitgestippelde traject van de Europese Commissie. In de algemene toelichting werd die tabel niet aangepast, hoewel België in februari 2025 een nieuw Europees traject ontving en ondanks het feit dat de HRF op 18 april 2025 een nieuw advies formuleerde over de verdeling van de begrotingsinspanning tussen Entiteit I en Entiteit II. De regering wil evenwel in juli een begrotingscontrole uitvoeren. Ze heeft de initiële tabel wel aangepast om rekening te houden met het optrekken van de militaire uitgaven tot 2% van het bbp vanaf 2025. Ze heeft ook rekening gehouden met de begrotingsvooruitzichten bij ongewijzigd beleid die het monitoringcomité op 6 maart 2025 opstelde, om de evolutie van het vorderingensaldo van Entiteit I te bepalen in de periode 2025-2029.

Op basis daarvan geeft de algemene toelichting een overzicht (p. 15) van de regeringsbeslissingen voor de looptijd van de legislatuur. Daaruit komt onder meer naar voren dat de te leveren inspanning structureel 16,4 miljard euro bedraagt tegen 2029.

Het Rekenhof stelt vast dat in het overzicht diverse compensaties worden toegepast tussen uitgaven en ontvangsten waartoe tijdens het begrotingsconclaaf werd beslist, en dat er niet duidelijk uit naar voren komt hoe groot de totale begrotingsinspanning zal zijn die tijdens de legislatuur moet worden geleverd. Daarnaast stelt het Rekenhof vast dat de tabel en de bijbehorende commentaren de gecumuleerde bedragen van de structurele verbetering van het vorderingensaldo vermelden⁸. Tot slot vermeldt de tabel de totale maatregelen met en zonder de nieuwe militaire uitgaven, terwijl de Europese ontsnappingsclausule (zie verder) eind 2028 vervalt.

⁷ Behalve een paar uitzonderingen stemmen de netto primaire uitgaven overeen met het geheel van de primaire uitgaven (zonder intrestlasten van de schuld), na aftrek van de conjuncturele werkloosheidsuitgaven en de one-offmaatregelen. Nieuwe discretionaire uitgaven die leiden tot een overschrijding van het vooropgestelde traject, moeten bovendien gecompenseerd worden door discretionaire ontvangsten of discretionaire verminderingen van equivalente uitgaven. Omgekeerd moet elke discretionaire ontvangstendaling gecompenseerd worden door een discretionaire vermindering van netto primaire uitgaven of een equivalente stijging van discretionaire ontvangsten.

⁸ Met de maatregelen zou de overheidsschuld met 124,3 miljard euro toenemen tussen 2025 en 2029. Zonder de maatregelen zou de overheidsschuld met 166,7 miljard euro toenemen.

De volgende tabel schetst de meerjareninspanning en de genomen maatregelen, en neutraliseert de compensaties die werden toegepast in het overzicht op pagina 15 van de algemene toelichting:

Tabel – Globale meerjareninspanning en compenserende maatregelen (2025-2029) (in miljard euro)

Inspanning		Compenserende maatregelen	
Europees traject	16,1	Socio-economische hervormingen	8,5
Bijkomende inspanning	2,0	Terugverdieneffecten	7,9
Nieuw beleid	1,4	Fiscaliteit	2,6
Fiscale hervorming (structureel effect)	6,4	Financiering Defensie	3,0
Landsverdediging	4,1	Andere	7,4
Totaal	30,0	Totaal	29,5

Bron: Beleidscel van de minister van Begroting

Er wordt verwezen naar onderstaande punten 1.1 en 1.2 voor een meer gedetailleerd overzicht van de componenten van die inspanning en de door de regering geplande compenserende maatregelen.

Los van de hiaten die de overzichtstabel op pagina 15 van de algemene toelichting vertoont, stelt het Rekenhof vast dat deze geen melding meer maakt van een aantal gegevens die belangrijk zijn om de algemene begrotingscontext goed te begrijpen. Zo geeft ze, in tegenstelling tot de voorgaande jaren, geen overzicht meer van de begrotingssituatie van alle Belgische overheden. Ze geeft ook geen indicatie meer van de impact die de goedgekeurde maatregelen hebben voor Entiteit II, onder meer op fiscaal vlak en op het vlak van de werkloosheid, en gaat dus voorbij aan het feit dat de Europese Commissie de toestand van de Belgische financiën op geconsolideerde wijze onderzoekt.

Er wordt ook weinig informatie verstrekt over de financiering van Defensie en over de goedgekeurde maatregelen in verband met de sociale zekerheid en de bestrijding van fiscale fraude. Voor die specifieke punten verwijst het Rekenhof naar de artikels in de volgende hoofdstukken.

Bovendien bevat de algemene toelichting geen informatie over de praktische gevolgen van de nieuwe Europese governance voor het begrotingsbeleid van de regering. Zo wordt de meerjareninspanning niet voorgesteld door duidelijk de link te leggen met de Europese vereisten en met de recente aanbevelingen van de HRF. Het Rekenhof stelt onder meer vast dat de algemene toelichting bij de presentatie van de evolutie van de overheidsfinanciën tussen 2026 en 2029 nergens de term "netto [primaire] uitgaven" gebruikt, hoewel de Europese beoordeling op het vlak van budgettaire governance rondom die centrale indicator is opgebouwd. De beleidscel liet aan het Rekenhof weten dat de moeilijkheid om de impact van de terugverdieneffecten op de groeionorm van de netto primaire uitgaven op voldoende wijze te berekenen, de voornaamste reden is voor het ontbreken van informatie. Het Rekenhof verwijst in dat verband naar de commentaar die het hierna formuleert over het risico dat ontstaat wanneer de Europese Commissie die terugverdieneffecten niet in aanmerking neemt bij het bepalen van die norm.

1.1 Bepaling van de meerjareninspanning 2025-2029

Volgens de elementen in de algemene toelichting kan de globale meerjareninspanning van Entiteit I in de loop van de periode 2025-2029 als volgt worden bepaald:

- a) In zijn advies van 18 april 2025 is de HRF van oordeel dat, om te voldoen aan het Europese traject van februari 2025, de netto primaire uitgaven van Entiteit I niet meer dan gemiddeld 2,72% op jaarbasis mochten toenemen in de loop van de legislatuur. Zoals al werd vermeld, heeft de regering bij het uittekenen van het traject het percentage gehanteerd dat de Commissie in september 2024 goedkeurde en heeft ze de herziening van dat percentage uitgesteld tot de

begrotingscontrole van komende juli. Op basis van het oorspronkelijke percentage voor de toegestane groei van de netto primaire uitgaven heeft de regering, mits een aantal beperkte technische correcties, berekend dat de te leveren inspanning 16,4 miljard euro zou bedragen op het einde van de legislatuur.

- b) De regering zal bovendien een bijkomende inspanning van 2 miljard euro moeten realiseren.
- c) Daarnaast heeft de regering een reeks maatregelen geïnitieerd onder de noemer "fiscale hervorming" (7,6 miljard euro, waarvan 6,4 miljard euro met een structureel effect). Die maatregelen omvatten niet enkel fiscale aanpassingen maar ook aanpassingen in de financiering van de sociale zekerheid, en hebben als doel:
 - de koopkracht van de werknemers te verhogen. Die maatregel zal voornamelijk gerealiseerd worden in 2029 (4,6 van de vooropgestelde 5,5 miljard euro);
 - de concurrentiekracht van de ondernemingen te verbeteren. De maatregelen die er verband mee houden (1,7 miljard euro) zullen vooral vanaf 2027 een impact hebben op het vorderingensaldo (1,5 miljard euro in 2027);
 - investeringen aan te moedigen (348 miljoen euro in 2029).
- d) Als de militaire uitgaven buiten beschouwing worden gelaten, zal het uitvoeren van de nieuwe beleidslijnen een bijkomende inspanning vergen van 1,4 miljard euro. Het gaat dan voornamelijk over steun aan de lokale besturen om het effect van de hervormingen van de arbeidsmarkt te compenseren en de pensioenlasten te dragen (527 miljoen euro in 2029) en over het versterken van de veiligheidsdiensten en het terugkeerbeleid (450 miljoen euro).
- e) De toename van de militaire uitgaven, tot slot, zal de primaire uitgaven met 4,1 miljard euro doen stijgen tijdens de legislatuur.

De globale begrotingsinspanning van Entiteit I zal dus 30,5 miljard euro bedragen in de periode 2025-2029. Dat bedrag houdt geen rekening met een eventuele bijkomende aanpassing van de kredieten van Defensie als de NAVO zou beslissen om het aanbevolen plafond voor militaire uitgaven komende juni te verhogen tot een minimum van 3% van het bbp.

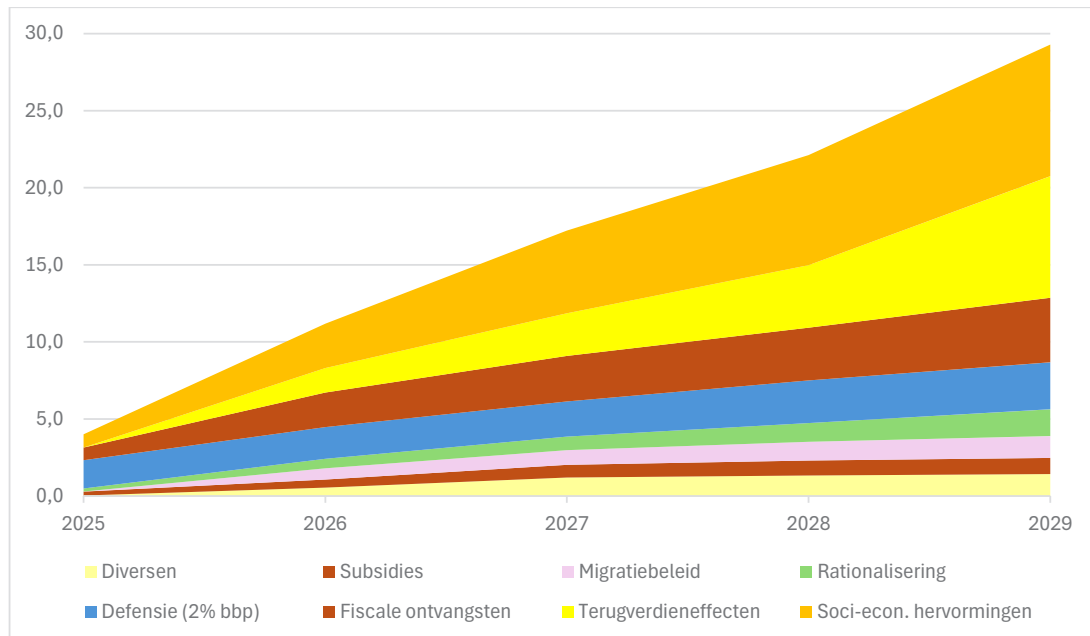
1.2 Algemeen overzicht van de door de regering goedgekeurde compenserende maatregelen

Om de meerjareninspanning 2025-2029 te realiseren, heeft de regering in de ministerraad van 14 februari 2025 het principe van diverse compenserende maatregelen goedgekeurd. Die maatregelen werden nadien vervolledigd tijdens de ministerraden van 28 maart en 11 april. Ze bedragen globaal 29,5 miljard euro.

Verschillende van die maatregelen moeten geconcretiseerd worden via wettelijke bepalingen. Op het moment dat dit verslag werd opgesteld, was er nog geen ontwerp van programawet voorgelegd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Volgens de thans beschikbare indicaties zou het verwachte wetsontwerp slechts een deel van de aangekondigde hervormingen omvatten en meer bepaald deze welke een budgettaire impact hebben vanaf 2025. De andere maatregelen, onder meer die welke verband houden met de verbetering van de koopkracht of de meerwaardebelasting, zouden in een tweede fase wetgevend bekrachtigd moeten worden. Rond de compenserende maatregelen in verband met de financiering van Defensie zal tot slot nog een beslissing moeten worden genomen over de precieze aard ervan.

Het volgende schema deelt de financiering van de meerjareninspanning 2025-2029 op in grote categorieën.

Meerjareninspanning 2025-2029: financiering en structurele compenserende maatregelen (in miljard euro)



Bron: Rekenhof

Meer dan de helft van de compenserende maatregelen heeft betrekking op de rechtstreekse effecten (8,5 miljard euro tegen 2029) en de onrechtstreekse effecten (7,9 miljard euro) van de structurele socio-economische hervormingen die tegen het einde van de legislatuur ten uitvoer moeten zijn gelegd. De hier bedoelde onrechtstreekse effecten stemmen overeen met de budgettaire gevolgen van de beoogde gedragsverandering bij de economische actoren, meer in het bijzonder wat de werkgelegenheid betreft.

De ministerraden van 28 maart en 11 april 2025 beslisten de stijging van de militaire uitgaven tegen 2029 deels (3 miljard euro) te compenseren met tijdelijke ontvangsten, met een methodologische herclassificatie en nieuwe structurele ontvangsten die nog moeten worden bepaald (zie verder, punt 3).

De regering heeft ook het principe van nieuwe fiscale en parafiscale ontvangsten goedgekeurd, die het vorderingensaldo met 4,8 miljard euro⁹ zouden kunnen verbeteren.

Die nieuwe ontvangsten omvatten eerst en vooral de bijdragen "sterkste schouders" voor een bedrag van 2,2 miljard euro, waarvan:

- een deel van de opbrengst die verwacht wordt van de strijd tegen sociale en fiscale fraude (800 miljoen euro in 2029);
- de opbrengst van de meerwaardebelasting (500 miljoen euro), van de hervorming van de DBI-aftrek (350 miljoen euro) en van de schrapping van de federale intrestaftrek voor tweede verblijven (210 miljoen euro);
- de financiering van het bankgarantiefonds (230 miljoen euro) (zie verder, punt 6.1).

⁹ Een gedeelte van de ontvangsten is hernomen in de tabel onder punt 1 in de rubriek "Andere".

In het kader van de al vermelde fiscale en sociale hervorming wil de regering het negatieve effect van die hervorming op het vorderingensaldo deels compenseren (2,6 miljard euro) door de fiscale wetgeving aan te passen, en meer specifiek:

- op het vlak van de personenbelasting (682 miljoen euro), de klimaattransitie (370 miljoen euro) en de btw, door facturen elektronisch te verzenden (500 miljoen euro – btw e-invoice);
- op het vlak van de strijd tegen de fiscale en sociale fraude (400 miljoen euro). Die ontvangsten komen bovenop de al vermelde 800 miljoen euro.

Tot slot zijn er diverse maatregelen in verband met:

- de vereenvoudiging en rationalisering van de administratie (1,7 miljard euro),
- het migratiebeleid (1,4 miljard euro),
- het afbouwen van subsidies (1 miljard euro),
- de geneeskundige verzorging (523 miljoen euro),
- de rentewinsten (365 miljoen euro).

Sommige van die beslissingen worden hierna meer in detail behandeld.

1.3 Evolutie van het vorderingensaldo 2025-2029 van Entiteit I

Uit wat voorafgaat blijkt globaal dat de door de regering beoogde maatregelen (29,5 miljard euro) het grootste deel van de meerjareninspanning (30 miljard euro) zullen financieren. Het Rekenhof verwijst evenwel naar de punten 2 tot 6 (zie verder) als het gaat over de risico's van het foutief in aanmerking nemen of de onzekere raming van de opbrengst van sommige van die compenserende maatregelen.

Als rekening wordt gehouden met de opbrengst die de regering verwacht van de geplande begrotingsmaatregelen, zou het vorderingensaldo van Entiteit I in 2029 een tekort vertonen dat gelijk is aan 3,7% van het bbp, wat neerkomt op een verbetering met 0,3% in vergelijking met 2025. Die verbetering is weliswaar beperkt, maar moet worden gezien in verhouding tot de 6% die verwacht wordt bij ongewijzigd beleid. De algemene toelichting stelt trouwens dat de regering vasthoudt aan de doelstelling om het begrotingstekort van Entiteit I tegen 2030 onder de 3% te krijgen. De overschrijding met 0,7% van het bbp in vergelijking met de beoogde 3% impliceert een bijkomende inspanning die in absolute cijfers neerkomt op een bedrag van 4,5 miljard euro¹⁰. Dat Entiteit I de doelstelling van 3% van het bbp zou halen, is op zich niet voldoende om te beantwoorden aan het criterium van het maximale tekort dat volgens het Europees begrotingskader is toegestaan, want in haar analyse globaliseert de Commissie het tekort van Entiteit I en dat van Entiteit II.

2 Terugverdieneffecten

2.1 Het in rekening brengen van de terugverdieneffecten door de Europese Commissie

Zoals reeds vermeld, wil de regering een deel van de afwijking ten opzichte van het meerjarentraject van de netto primaire uitgaven tussen 2025 en 2029 financieren met 7,9 miljard euro aan terugverdieneffecten. De meerjarige compenserende maatregelen omvatten ook een verlaging van de rentelast (365 miljoen euro) tussen nu en 2029.

Het is onzeker dat deze terugverdieneffecten, die grotendeels betrekking hebben op verwachte bijkomende ontvangsten, zullen in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de gerealiseerde netto primaire uitgaven. Daarnaast zijn rentelasten geen primaire uitgaven en mogen deze dus ook niet als compenserende maatregelen worden gezien.

¹⁰ Op basis van een bbp van 636,9 miljard euro in 2025.

2.2 Terugverdieneffecten door de verhoging van de werkgelegenheidsgraad

Inleiding

De regering neemt zich voor de werkgelegenheidsgraad bij de actieve beroepsbevolking (20 tot 64-jarigen) de komende jaren stapsgewijs te verhogen tot 80% in 2030. In 2025 bedraagt deze bij ongewijzigd beleid 72,5%¹¹. Op het einde van deze legislatuur (2029) zou de werkgelegenheidsgraad 78% moeten bedragen. De verhoging van de tewerkstelling moet ook leiden tot aanzienlijke terugverdieneffecten. Voor 2029 verwacht de regering een terugverdieneffect van 7.886,2 miljoen euro.

Berekeningswijze van het terugverdieneffect

Voor de berekening van het bedrag aan terugverdieneffecten vertrekt de regering van binnenlandse werkgelegenheid en grensarbeid¹². De optelsom van deze twee groepen levert het totaal aantal mensen dat aan het werk is. Dit globaal cijfer extrapoleert ze op basis van de werkgelegenheidsgraad bij de actieve beroepsbevolking¹³ om te bepalen hoeveel personen aan het werk zouden moeten zijn om een werkgelegenheidsgraad van 100% te bereiken. Ze gebruikt dit globale cijfer om jaarlijks de doelstelling aan extra tewerkstelling te berekenen (zie tabel hieronder). In 2029 geeft deze berekening een extra tewerkstelling van bijna 300.000 mensen. Per persoon rekent de regering op een terugverdieneffect van 30.000 euro waarop elk jaar een variabele correctiefactor wordt toegepast.

Tabel – Overzicht van de verhoging van de werkgelegenheidsgraad bij de actieve beroepsbevolking

Omschrijving	2025	2026	2027	2028	2029
Werkgelegenheidsgraad bij ongewijzigd beleid	72,5%	72,8%	73,2%	73,7%	74,1%
Doel werkgelegenheid	73%	74%	75%	76%	78%
Bijkomende tewerkstelling in aantal	36.400	87.800	132.000	168.900	287.300
Opbrengst per persoon (incl. correctiefactor in duizend euro)	0	18,0	21,0	24,0	27,5
Terugverdieneffect (in miljoen euro)	0	1.580,2	2.771,9	4.054,1	7.886,2

Bron: FOD BOSA en Rekenhof

Het Rekenhof merkt op dat de regering voor de berekening van 100% werkgelegenheidsgraad als basis de actieve bevolking op arbeidsleeftijd 15- tot oneindig jarigen neemt. Deze bevolkingsgroep is ruimer dan de actieve bevolkingsgroep 20-64-jarigen. Ze bevat niet enkel de personen die tot aan hun 67^{ste} zullen moeten werken (door de verlenging van de pensioenleeftijd), maar ook de jobstudenten en gepensioneerde flexijobbers die van sociale en fiscale gunstregimes genieten (en dus een veel lager bedrag aan terugverdieneffecten genereren – cf. infra). Door deze laatsten mee op te nemen, gebruikt de regering bijgevolg een te ruime bevolkingsgroep om de bijkomende werkgelegenheid te bepalen, wat leidt tot een overschatting. Indien, als voorzichtigere raming, de actieve bevolking 20-64-jarigen¹⁴ als vertrekbasis wordt genomen om een 100%-werkgelegenheidsgraad te berekenen met dezelfde opbrengst per persoon (incl. correctiefactor), dan bedraagt de extra tewerkstelling eind 2029 in aantal 257.700 (i.p.v. 287.300) en het bedrag aan terugverdieneffecten 7.074 miljoen euro (i.p.v. 7.886,2 miljoen euro - zie tabel hieronder).

¹¹ De regering heeft zich gebaseerd op de economische vooruitzichten van het FPB van juni 2024.

¹² FPB, Economische Vooruitzichten 2024-2029, juni 2024 (tabel b1, p.28).

¹³ De regering hanteert hier de definitie werkgelegenheidsgraad volgens Enquête naar de arbeidskrachten (EAK), dus de populatie 20- tot 64-jarigen. Een EAK is een sociaal-economische steekproefenquête bij huishoudens en wordt ook in de andere EU-lidstaten uitgevoerd. Eurostat neemt de coördinatie van deze enquêtes op zich.

¹⁴ Zoals bepaald door de laatste cijfers voor 2024 van de EAK uitgevoerd door Statbel, waarop de te verwachten groei werd toegepast: [Pub lfs_NL_17MAR25.XLSX](#).

Tabel – Aangepaste berekening van het bedrag aan terugverdieneffecten (in miljoen euro)

Omschrijving	2025	2026	2027	2028	2029
Aangepaste tewerkstelling in aantal	29.400	76.800	117.400	155.000	257.700
Aangepaste berekening (in miljoen euro)	0	1.382,8	2.465,1	3.719,1	7.074,0

Bron: Rekenhof

Bij haar berekening vertrekt de regering vanuit de assumptie dat het vooropgestelde percentage aan tewerkstelling jaarlijks zal worden gehaald, wat zeer onzeker is aangezien deze percentages niet steunen op een gedetailleerde berekening doch veeleer een (niet onderbouwde) doelstelling reflecteren (cf. infra). Het Rekenhof meent dat het meer aangewezen zou zijn geweest bottom-up te werken en na te gaan hoeveel extra werkgelegenheid een maatregel of een combinatie aan maatregelen in staat is te creëren.

Het Rekenhof stipt tot slot aan dat de bijkomende tewerkstelling bovenop de inherente groei¹⁵ komt. Volgens de vooruitzichten van het FPB (juni 2024) neemt de actieve bevolking toe met 119.000 jobs. Indien de actieve bevolking op arbeidsleeftijd wordt genomen, dan bedraagt de groei volgens het FPB zelfs 213.000 jobs.

Gebruikte opbrengst van 30.000 euro

Daarnaast onderzocht het Rekenhof in hoeverre de hypothese dat 1 extra tewerkstelling ongeveer 30.000 euro aan terugverdieneffecten oplevert, kan worden weerhouden. De opbrengst is samengesteld uit enerzijds de uitsparing van sociale uitkeringen, anderzijds de fiscale opbrengst uit bedrijfsvoorheffing en de sociale zekerheidsbijdragen die worden geheven op het loon¹⁶.

De regering past op het weerhouden bedrag een correctiefactor toe wat de eerste jaren de nodige voorzichtigheid biedt (zie tabel 1). Wel merkt het Rekenhof op dat het een gemiddelde opbrengst betreft en geen rekening houdt met de specifieke doelstelling(en) van elke maatregel (of groep aan maatregelen) en/of de te activeren doelgroepen. Zo zal de meeste activering bij de lagere lonen moeten plaatsvinden (cf. infra). Deze lagere lonen genieten veelal fiscale en/of sociale bijdrageverminderingen. Het terugverdieneffect per persoon zal voor deze groep dus aanzienlijk lager liggen. Hierdoor dreigt, zeker na enkele jaren, het terugverdieneffect beduidend lager te zijn dan geraamd.

Voorts is het belangrijk op te merken dat het bedrag aan terugverdieneffecten mogelijks intervenueert met andere maatregelen uit het regeerakkoord. Zo wordt voor de degressiviteit en beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd al een opbrengst van bijna 2 miljard euro in 2029 ingeschreven. Dit zijn opbrengsten die niet opnieuw als terugverdieneffecten kunnen worden gerekend bij de latere activatie van deze werklozen van wie de uitkering werd stopgezet, aangezien zij in de eerste plaats geen uitkering meer ontvingen. Een gelijkaardige opmerking is van toepassing voor de vermindering of schorsing van de uitkering bij werknemers die onvoldoende of niet meewerken aan een re-integratietraject. Daarnaast kunnen bepaalde belastingverhogingen (zoals de afschaffing van de belastingvermindering voor werkloosheidsuitkeringen) tot gevolg hebben dat werklozen meer belastingen zullen betalen dan vandaag de dag het geval is, waardoor het fiscale terugverdieneffect verkleint.

¹⁵ Door bijvoorbeeld economische groei en het feit dat mensen langer aan het werk blijven.

¹⁶ In haar antwoord op een parlementaire vraag over de geraamde budgettaire impact van een tewerkstellingsgraad van 80% gaf de staatssecretaris voor Begroting aan dat een gemiddeld terugverdieneffect van 28.000 euro persoon realistisch is (*Parl. St. Kamer*, QRA 55 105, 9 maart 2023, vraag 308 09/03/2023, p. 391-394).

Tot slot merkt het Rekenhof op dat de regering het bedrag aan terugverdieneffecten integraal aanrekenet op Entiteit I, terwijl door de toepassing van de Bijzondere Financieringswet (BFW) een gedeelte hiervan aan de regionale overheden toekomt.

Haalbaarheid van een werkgelegenheidsgraad van 80%

Om te kunnen oordelen of een werkgelegenheidsgraad van 80% binnen een periode van 5 jaar haalbaar is, werd nagegaan welke groepen juist geactiveerd moeten worden om dit percentage te bereiken. Hierbij bracht het Rekenhof verschillende studies omtrent werkgelegenheid¹⁷ en bijhorende cijfergegevens¹⁸ samen. Op basis hiervan kunnen volgende 6 te activeren groepen onderscheiden worden:

1. **Werklozen:** zij maken 4% van de totale bevolking tussen 20 en 64 jaar uit. Deze groep is zeer volatiel: gedurende de periode 2023-2024, stapte 28% van de werklozen in 2023 over naar beroepsinactiviteit in 2024, ongeveer 32% ging opnieuw aan het werk en 40% bleef werkloos.
2. **Vrouwen:** Er bestaat nog steeds een groot verschil in werkgelegenheidsgraad tussen vrouwen en mannen (voor 2024 respectievelijk 68,3% en 76,3%). Vrouwen hebben ook een groter aandeel in de categorie van de niet-beroepsactieven (in 2024 59,6%). Daarnaast werken viermaal zoveel vrouwen deeltijds dan mannen bij koppels met kinderen. Zij hebben een hoog aandeel in de laagste drie loondecilen en zijn beperkt vertegenwoordigd in de hoogste drie loondecilen, wat duidt op een loonkloof. De loonkloof is echter veel kleiner tussen hooggeschoolde mannen en vrouwen, dan tussen laaggeschoolde mannen en vrouwen.
3. **Laaggeschoolden:** De werkgelegenheidsgraad ligt lager bij laaggeschoolden (47,5% in 2024) dan bij midden- en hooggeschoolden (respectievelijk 68,1% en 86% in 2024). Er is een belangrijke mismatch tussen het opleidingsniveau van de laaggeschoolde en het door een vacature vereiste niveau. De verhoogde aandacht voor het opleidingsniveau is een langetermijnplan en bovendien grotendeels een bevoegdheid van de deelstaten. Daarnaast is de potentiële ontvangst van de activering van een laaggeschoolde eerder klein gelet op de fiscale en sociale gunstregimes zoals de sociale en fiscale werkbonus, die de huidige regering verder versterkt.
4. **55-plussers:** Een belangrijke te activeren groep zijn de +55-jarigen. Slechts 59,4% is nog aan het werk. Binnen de groep beroepsinactieven tussen 55 en 64 jaar zit het grootste deel in pensioenregimes (bij mannen 45,8% van deze groep en bij vrouwen 35,1%) of in arbeidsongeschiktheid (bij mannen 22,5% en bij vrouwen 20,4%). De regering plant om geen instroom meer toe te laten in SWT (na 30 juni 2025) en de preferentiële pensioenregimes te beperken.
5. **Niet-beroepsactieven (vooral arbeidsongeschikten):** een groot deel van de bevolking die niet-beroepsactief is (24% in 2024) is arbeidsongeschikt (door ziekte, burn-out, handicap), huisman, -vrouw of student. De arbeidsongeschikten blijken moeilijk te activeren en preventie is hier een belangrijk sleutelwoord, zeker bij langdurig zieken. Cijfers tonen aan dat wie arbeidsongeschikt wordt, dus een grote kans heeft om dit ook lange tijd te blijven en deze groep groeit jaar na jaar aan.

¹⁷ De belangrijkste rapporten betreffen

- VIVES, "[De staat van 's lands financiën: mind the gap\(s\) inzake financiering en responsabilisering](#)", februari 2025;
- HIVA, "Buurten zonder langdurige werkloosheid: ex-ante sociale kosten-baten analyse", [Rapport A4 NEDERLANDS-HIVA](#), september 2021;
- FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, "Rapport Diversiteit 2024", [Rapport Diversiteit 2024](#);
- Steunpunt Werk, "De weg naar 80% werkzaamheid: een tussenstand en vooruitblik aan het einde van de beleidscyclus 2019-2024", [OVERWERK 2024 02](#).

¹⁸ Het betreft cijfers inzake werkgelegenheid en werkloosheid zoals gepubliceerd door het FPB, Statbel ([Transities op de arbeidsmarkt](#), [werkgelegenheid en werkloosheid](#) en [vacatures op de arbeidsmarkt](#)) en de [FOD WASO](#).

6. **Personen afkomstig uit niet-EU landen:** Hoewel de werkgelegenheidsgraad van personen afkomstig uit niet-EU landen de afgelopen 20 jaar is gestegen, blijft deze stijging ruim onvoldoende om de doelstelling van 78% te bereiken in 2029. Slechts 58% van personen met een niet-EU achtergrond is aan het werk. In 2023 was het aandeel van niet-beroepsactieven hoger dan gemiddeld bij personen met een migratieachtergrond buiten de EU. Maar vooral de werkloosheidsgraad ligt bij deze groep hoog, namelijk ongeveer 2,5 keer hoger dan bij de personen geboren in België.

De analyse toont de complexiteit van het arbeidslandschap aan. Om de werkgelegenheidsgraad te verhogen, moeten verschillende groepen geactiveerd worden, elk met hun eigen problematieken en actoren. Het bereiken van de 78% werkgelegenheidsdoelstelling vereist een aanpak op maat per doelgroep die bovendien dient te gebeuren in samenwerking met de deelstaten.

Haalbaarheid van de groei van de tewerkstelling over een periode van 5 jaar

Het Rekenhof onderzocht de toename van de werkgelegenheidsgraad in de afgelopen 20 jaar en vergeleek deze met de vooropgestelde doelstelling (78% in 2029).

De regering stelt zich tot doel de werkgelegenheidsgraad tussen 2025-2029 te laten groeien met 5%-punt, een groei die driemaal zo hoog is dan die bij ongewijzigd beleid (+1,6%-punt). De vooropgestelde groei is ook bijna dubbel zo hoog als de groei gedurende de periode 2014-2019, een periode waarin de regering een grondige lastenverlaging doorvoerde en jaarlijks kon rekenen op een economische groei van telkens bijna 2% (behalve voor 2015). De geraamde jaarlijkse groei voor de periode 2025-2029 overstijgt de 1,5% niet. Tot slot steeg de werkgelegenheid tussen 2005 en 2024 met 5,8%-punt, dus iets meer dan de vooropgestelde groei tussen de periode 2025-2029.

Tabel 3 – Aangroei werkgelegenheid voor de periode 2005-2024

	2005	2014	2019	2024
Werkgelegenheidsgraad				
In %	66,5%	67,30%	70,50%	72,30%
Stijging in %-punten		0,80%	3,20%	1,80%

Bron: FPB en Rekenhof

Regionale verschillen

Voorts zijn er ook sterke regionale verschillen, zeker wat de te activeren doelgroepen betreft. Zo is in het Vlaams Gewest de werkgelegenheidsgraad (in 2024 76,9%) aanzienlijk hoger dan in het Waals Gewest (67,1%) en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (64,1%). De openstaande vacatures (171.946 eind 2024) bevinden zich echter vooral in het Vlaams Gewest (65,9%)¹⁹. Er is dus een mismatch tussen de regionaal te activeren groepen en de openstaande vacatures in bepaalde regio's.

Het Steunpunt Werk (KU Leuven) onderzocht de haalbaarheid van een tewerkstellingsgraad van 80% tegen 2030 en welke groepen elk van de gewesten hiertoe moet volgen²⁰. De studie weerhoudt drie scenario's. Het eerste pad gaat uit van gelijke werkzaamheidsgraden in elk van de gewesten, het tweede legt de drie gewesten een identiek te leveren inspanning op en het derde vormt een middenweg tussen de eerste twee pistes. De studie toont aan dat een tewerkstellingsgraad van 80% tegen 2030 voor het Vlaams Gewest haalbaar is, maar niet realistisch is voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest, ongeacht het gekozen scenario.

Conclusie

Het Rekenhof is van oordeel dat de raming van de terugverdieneffecten onvoldoende onderbouwd is en dat het risico zeer groot is dat deze in belangrijke mate overschat zijn. Het wijst in het

¹⁹ 21,7% in het Waals Gewest en 12,4% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (gegevens Stabel).

²⁰ Steunpunt Werk, "De weg naar 80% werkzaamheid: een tussenstand en vooruitblik aan het einde van de beleidscyclus 2019-2024", [OVERWERK 2024_02](#).

bijzonder op het gebrek aan onderbouwing van het groeipad inzake werkgelegenheid, de methodologische inconsistentie in de berekening van de terugverdieneffecten en de mogelijke overschatting van de opbrengst per extra tewerkgestelde. Het wijst er tenslotte op dat door de verdeling van de bevoegdheden over de verschillende beleidsniveaus en de sterke regionale verschillen in werkgelegenheidsgraad een gecoördineerd beleid in samenwerking met de deelstaten essentieel is.

2.3 Terugverdieneffecten van andere regeringsmaatregelen

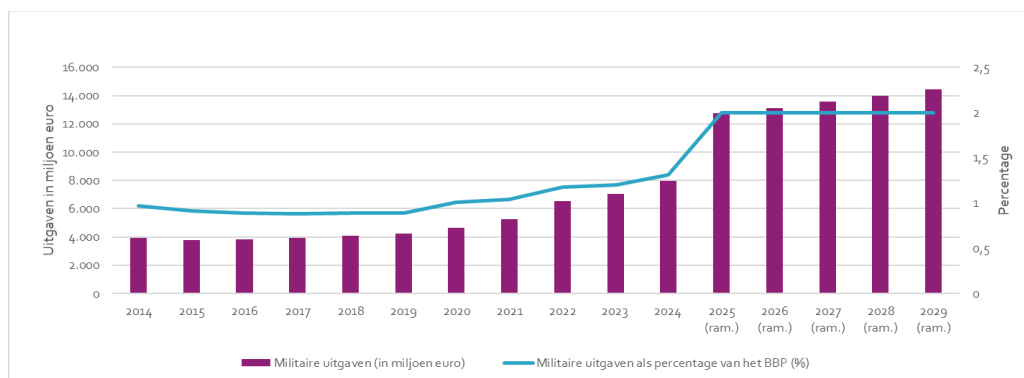
De regering nam ook tal van andere maatregelen die niet onmiddellijk gelinkt zijn aan het verhogen van de tewerkstellingsgraad, en zowel positieve of negatieve terugverdieneffecten genereren. Zo hebben de besparing in de personeels- en werkingskosten een negatieve invloed op de overheidsconsumptie, de besparingen op de werkloosheidsuitkeringen en pensioenuitgaven op de private consumptie, terwijl de bijkomende investeringen in defensie een positief effect kunnen hebben.

De economische begroting van februari 2025 van het FPB houdt geen rekening met zowel de positieve als negatieve terugverdieneffecten van de verschillende maatregelen. Deze waren op het moment van de opmaak van de economische begroting onvoldoende gekend. Het FPB geeft aan dat ze bij de opmaak van de langetermijnvooruitzichten in juni hiermee wel rekening zal houden, in zoverre de maatregelen voldoende zijn uitgewerkt.

3 Financiering van de militaire uitgaven

Het regeerakkoord van 31 januari voorziet de militaire uitgaven geleidelijk te laten stijgen tot 2% van het bbp in 2029, de minimale procentnorm die de NAVO in 2014 heeft vastgesteld. Dat percentage zou in 2034 worden verhoogd tot 2,5%. Door de ingrijpende geopolitieke veranderingen begin 2025, heeft de regering haar plannen in dit verband gewijzigd. Op de ministerraden van 28 maart en 11 april heeft de regering beslist om de 2%-norm dit jaar al te halen en tot 2029 te handhaven. Om die doelstelling te halen moeten, in 2025, de totale militaire uitgaven 12,8 miljard euro bedragen. Daartoe heeft de regering de vereffeningskredieten in sectie 16 op 10,5 miljard euro vastgesteld, terwijl de overige uitgaven, exclusief normering voor 125 miljoen euro (cf. infra), over de andere kredieten van de algemene uitgavenbegroting worden verdeeld.

Grafiek - Totale defensie-inspanning (in miljoen euro en in percentage van het bbp)



Bronnen: NAVO, Defensie en Rekenhof

Zoals blijkt uit onderstaande tabel, zal de verwezenlijking van de doelstellingen op het vlak van militaire uitgaven, goedgekeurd door de ministerraden van 28 maart en 11 april 2025, leiden tot bijkomende jaarlijkse uitgaven tussen 4 en 4,6 miljard euro in de periode 2025-2029. Daartoe is in sectie 16 van de algemene uitgavenbegroting voor 2025 een provisie van 3,7 miljard euro aan vereffeningen ingeschreven (bij de vastleggingen gaat het om 4,6 miljard euro). De ministerraad zal vóór 1 juli 2025 beslissen waarvoor de kredieten in deze provisie zullen worden gebruikt. Tijdens de vergadering van de Commissie Defensie op 23 april 2025 heeft de minister van Landsverdediging

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING – BEGROTINGSJAAR 2025 / 24

echter al aangegeven dat deze provisie zal worden gebruikt tot een bedrag van één miljard euro voor militaire steun aan Oekraïne. Deze steun moet nog worden uitgewerkt, maar zou directe bilaterale militaire steun omvatten, evenals bijdragen aan verschillende internationale hulpprogramma's.

Tabel – Nieuwe militaire uitgaven 2025-2029 en financiering (in miljoen euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Uitgaven					
STAR-plan (voortzetting)	720	663	598	550	596
STAR-plan (versnelling)	50	100	200	350	400
Doelstelling 2% van het bbp	3.866	3.522	3.222	3.099	3.074
Totaal	4.636	4.285	4.020	3.999	4.070
Financiering					
Algemene uitgavenbegroting	770	763	798	900	996
VenB op bevroren Russische tegoeden	1.208	1.163	1.217	1.269	1.297
Uitzonderlijke div. Belfius	500	500			
Normering	125	150	300	500	750
Structurele maatregelen (te bepalen)	0	250	750	1000	1000
Totaal	2.603	2.826	3.065	3.669	4.043
Verschil financiering en uitgaven	2.033	1.459	955	330	27

Bron: Notificaties van de ministerraad van 28 maart en 11 april 2025

Na de financiering uit de algemene ontvangsten opgenomen in de middelenbegroting (996 miljoen euro in 2029), zal volgens de regering het effect van deze nieuwe uitgaven, als gevolg van beslissingen van de ministerraad van 11 april 2025, op het vorderingssaldo zich beperken tot 2 miljard euro in 2025 en tot een marginaal bedrag (27 miljoen euro) in 2029.

Normering van de militaire uitgaven

De regering voorziet de mogelijkheid om in de 2%-norm van de NAVO diverse uitgaven van de federale overheid of andere overheden op te nemen die weliswaar niet in de defensiebegroting zijn opgenomen, maar toch een direct of indirect militair doel dienen. Die normering zal er volgens de regering toe leiden dat uitgaven tussen de 125 en 750 miljoen euro tegen 2029 in de NAVO-norm worden opgenomen (zie tabel hierboven). A priori zullen daarvoor geen compenserende begrotingsmaatregelen nodig zijn, aangezien het om een louter methodologische aanpassing gaat.

Het Rekenhof heeft geen informatie bekomen over de precieze aard van de uitgaven en de berekeningswijze van deze normering.

Om de militaire uitgaven vast te stellen die meetellen voor de NAVO-norm, beperkt de NAVO zich tot de uitgaven die de nationale regeringen doen om in de behoeften van de strijdkrachten van het land, van de bondgenoten of van de NAVO²¹ te voorzien. Uitgaven die slechts gedeeltelijk aan dat doel beantwoorden, worden bijgevolg verworpen, zoals personeelsuitgaven wanneer het betrokken personeel geen tactische opleiding heeft gevolgd die toelaat om ingezet te worden onder militair bevel buiten het nationale grondgebied. Ook uitgaven voor gemengde infrastructuur komen niet in aanmerking voor de NAVO-norm wanneer het onmogelijk is de kosten van de militaire

²¹ NATO - Topic : Informatie over de defensie-uitgaven (bijgewerkt op 3 april 2025).

component afzonderlijk te beoordelen. Bovendien erkent de NAVO uitdrukkelijk alleen uitgaven van de federale overheid als militaire uitgaven, met uitsluiting van regionale en lokale overheden.

Structurele en niet-structurele maatregelen

In 2025 zal de stijging van de uitgaven gedeeltelijk worden gefinancierd met tijdelijke en niet-structurele middelen, namelijk het deel van de vennootschapsbelasting door Euroclear betaald voor de geïmmobiliseerde Russische tegoeden (1,2 miljard euro) en de uitkering van een uitzonderlijk dividend door Belfius Bank (500 miljoen euro). Die laatste betaling is echter afhankelijk van de goedkeuring van de Europese Centrale Bank, in het kader van haar taak van toezichthouder op financiële instellingen.

Voor de volgende jaren voorziet de regering een geleidelijke stijging van de structurele ontvangsten, van 250 miljoen euro in 2026 tot 1 miljard euro in 2029. De regering heeft elke beslissing over de concrete aard van die structurele ontvangsten uitgesteld. De kwantitatieve vaststelling van de structurele ontvangsten is bovendien afhankelijk van de verdere bevrozing van de bij Euroclear geblokkeerde Russische tegoeden. Indien die worden vrijgegeven, zullen er volgens de regering tot 2028 compenserende maatregelen worden genomen, gelijk verdeeld over een intensiever gebruik van de Europese ontsnappingsclausule (gecompenseerd door een extra verkoop van activa) (cf. infra) en structurele maatregelen. De aard van deze laatste is nog niet vastgesteld.

De regering is ook van plan om in de loop van de betrokken periode voor 3,2 miljard euro een aantal, nog te bepalen, activa te verkopen. Die middelen zouden rechtstreeks dienen voor de schuldafbouw en gedeeltelijk het effect van de stijging van de militaire uitgaven op de overheidsschuld compenseren (4,8 miljard euro tegen 2029)²².

Het Rekenhof wijst er ten slotte op dat dit meerjarenprogramma geen rekening houdt met de waarschijnlijke verhoging van de aanbevolen norm voor militaire uitgaven. Deze norm zou tijdens de volgende NAVO-top in juni 2025 kunnen worden vastgelegd tot minstens 3% van het bbp. Mocht België die verhoging willen doorvoeren, zou dat een extra inspanning van minimaal 1% van het bbp (6,4 miljard euro) vergen²³. De ministerraad van 11 april 2025 heeft alle begrotingsbeslissingen over een aanpassing van de militaire uitgaven die voortvloeien uit die mogelijke aanbeveling van de NAVO uitgesteld tot de tweede helft van 2026.

Europese ontsnappingsclausule en SAFE-lening (Security Action for Europe)

Omdat bovenvermelde ontvangsten niet volstaan voor de financiering van de nieuwe militaire uitgaven, heeft de regering beslist gebruik te maken van de Europese ontsnappingsclausule voor defensie-uitgaven. Het Rekenhof herinnert eraan dat de Europese Commissie de regels voor de toepassing van sancties op het gebied van begrotingsbeheer tijdelijk heeft versoepeld²⁴. Zo kunnen de lidstaten voortaan hun militaire uitgaven verhogen en tegelijk afwijken van het door de Commissie opgelegde traject voor de netto primaire uitgaven. De ontsnappingsclausule is echter afhankelijk van een aantal voorwaarden, namelijk:

1. De ontsnappingsclausule vervalt eind 2028. Bijgevolg moeten afwijkingen als gevolg van stijgende militaire uitgaven vanaf 2029, net als alle andere extra uitgaven, worden gecompenseerd om het vorderingensaldo van de overheid op termijn terug te brengen tot minder dan 3% van het bbp.
2. De uitgaven die onder de ontsnappingsclausule vallen, zijn minder uitgebreid dan die welke onder de NAVO-norm vallen. Meer in het bijzonder zal de Commissie enkel de eigenlijke militaire uitgaven en de internationale militaire steun in aanmerking nemen, met uitsluiting van de pensioenuitgaven en de daarmee gelijk te stellen uitgaven.

²² Dit is de som van de jaarlijkse verschillen tussen ontvangsten en uitgaven (laatste regel van bovenstaande tabel).

²³ Op basis van het nominale bbp 2025.

²⁴ [Communication of the Commission accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact](#), 19 maart 2025.

3. De Commissie zal geen rekening houden met militaire uitgaven die leiden tot een tekort dat meer dan 1,5% van het bbp hoger ligt dan het percentage van die uitgaven in 2021. Op basis van een percentage (uitgedrukt in ESR-termen) militaire uitgaven van 0,88% van het bbp in 2021, zal de Commissie de militaire uitgaven boven 2,38% van het bbp, dus niet langer neutraliseren. De maatregelen die de regering momenteel heeft genomen, komen neer op een stijging met zo'n 0,95% van het bbp tussen 2021 en 2028. Zoals hierboven vermeld, kan dat percentage van 0,95% naar boven worden bijgesteld na eventuele inachtneming van de minimumnorm van 3% die de NAVO in juni aanstaande van plan is aan te bevelen.
4. Ten slotte onderzoekt de Commissie of de door de lidstaten geplaatste opdrachten bij voorkeur aan Europese ondernemingen worden gegund. Die voorkeur is overigens een dwingende voorwaarde voor landen die gebruik willen maken van de lening van 150 miljard euro waarin het "Security Action for Europe" (SAFE) voorziet, wat België van plan is.

4 Fiscale maatregelen

Voor de fiscale maatregelen, voorziet de regering volgende evolutie in de meerjarenraming wat betreft de fiscale ontvangsten.

Tabel – Overzicht fiscale maatregelen ingedeeld volgens begrotingsnotificaties (in miljoen euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Hervorming arbeidsmarkt	-3,80	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0
Bijdrage "sterkste schouders"	713,0	1.160	1.260	1.410	1.640
Fiscale hervorming	-46,60	-128,4	-144,7	-358,8	-3.880,9
Verschil vergroten "werken en niet-werken"	-160	20,5	-168,3	-164,5	166,3
Totaal	502,60	1.047,0	942,0	881,7	-2.412,2⁽¹⁾

(1) Dit negatieve bedrag is in belangrijke mate te wijten aan de geplande hervorming van de personenbelasting

Bron: Algemene toelichting (tabel 27) FOD BOSA en Rekenhof

Het Rekenhof heeft nog geen bijkomende informatie ontvangen voor het merendeel van de fiscale maatregelen die opgenomen zijn in de meerjarenraming.

Voor de fiscale maatregelen die pas in werking treden vanaf 2026 en waarvoor het Rekenhof wel bijkomende berekeningsnota's heeft ontvangen, heeft het Rekenhof nog geen diepgaande analyse uitgevoerd omdat voor deze maatregelen een stabiel wetgevend kader ontbreekt. Het stelt evenwel vast dat de bedragen vermeld in de reeds ontvangen budgettaire fiches van de FOD Financiën afwijken van de bedragen in de meerjarenraming. De beleidscellen van de minister van Financiën en de minister van Begroting hebben zelf reeds meegegeven dat deze afwijkingen zullen rechtgezet worden bij de volgende begrotingscontrole. Het Rekenhof raadt bijgevolg aan de meerjarenraming van de fiscale ontvangsten waar nodig af te stemmen op de budgettaire berekeningen gemaakt door de FOD Financiën. Hierbij is het van belang dat de regering rekening houdt met een correct inkohieringsritme en dat zij de impact op Entiteit II van alle maatregelen met betrekking tot de personenbelasting (en niet enkel voor de belastingvrije som) correct verwerkt.

Het Rekenhof hoopt tegen de initiële begroting 2026 een grondigere analyse te kunnen verrichten van de ontvangsten die in de meerjarenraming werden ingeschreven op basis van de op dat moment uitgewerkte wetteksten en berekeningsnota's. Zo zijn er belangrijke maatregelen in het kader van de fiscale hervorming en fiscale fraude, alsook de meerwaardebelasting die vanaf 2026 inkomsten moeten genereren, waarvoor het wettelijk of budgettair kader op het moment van publicatie van dit rapport nog niet gekend is.

Punt 2 van hoofdstuk 1 van Deel II bespreekt de fiscale conclaafmaatregelen 2025 meer in detail.

5 Socio-economische maatregelen en geneeskundige verzorging

5.1 Algemeen

Naast de besparing in de geneeskundige verzorging en de vermindering van de sociale bijdragen, verwacht de regering dat de geplande socio-economische maatregelen het vorderingensaldo van Entiteit I tegen 2029 met 8,5 miljard euro zullen verbeteren ten opzichte van het saldo bij ongewijzigd beleid. Dit bedrag omvat naast de maatregelen met betrekking tot de arbeidsmarkt en de pensioenen ook de beslissing om tijdens de legislatuur de welvaartsenveloppe niet te verdelen. Deze maatregel levert, samen met de maatregelen om het verschil tussen werken en niet werken te vergroten, een besparing van 3,4 miljard euro op.

Volgens de regering zullen de maatregelen die rechtstreeks zijn gelinkt met de arbeidsmarkt het vorderingensaldo met 2,7 miljard euro verbeteren. Ze hebben voornamelijk betrekking op:

- de beperking in de tijd van de werkloosheidsuitkeringen en versterkte degressiviteit ervan (+1,9 miljard euro);
- sterkere responsabilisering van artsen, ziekenfondsen, werkgevers, werknemers en de OCMW's (+585 miljoen euro);
- geleidelijk uitdoven van de werkloosheidsstelsels met bedrijfstoelag (+77 miljoen euro).

De maatregelen met betrekking tot de pensioenen (+2,4 miljard euro²⁵) hebben voornamelijk betrekking op:

- de harmonisering van de loopbaanvoorwaarde tot vervroegd pensioen (+623 miljoen euro);
- de invoering vanaf 2026 van een malus voor personen die vóór de wettelijke pensioenleeftijd met pensioen gaan zonder aan bepaalde anciënniteitsvoorwaarden te voldoen (+448 miljoen euro);
- de afbouw van preferentiële pensioenstelsels (+435 miljoen euro);
- de beperking van de indexerings van de hoogste ambtenarenpensioenen (+317 miljoen euro);
- de vermindering vanaf 1 januari 2027 van de gelijkgestelde periodes voor de berekening van de pensioenen van werknemers en zelfstandigen (+301 miljoen euro);
- de geleidelijke uitdoving van het systeem van pensionering van statutaire ambtenaren in geval van ziekte of ongeschiktheid (+267 miljoen euro);
- de afschaffing van de perequatie voor de ambtenarenpensioenen (+156 miljoen euro).

Omgekeerd zullen de verminderde sociale bijdragen het vorderingensaldo tijdens de legislatuur doen stijgen. Het betreft de verminderde werkgeversbijdragen op lage en middelhoge lonen (-846 miljoen euro) en een geleidelijke plafonnering van dezelfde bijdragen (-150 miljoen euro).

Daarnaast voorziet de regering ook in een aanpassing van de groeicnorm voor de uitgaven voor geneeskundige verzorging (+173 miljoen euro) en een aantal besparingsmaatregelen buiten de norm (+350 miljoen euro). De regering moet deze laatste maatregelen nog verder uitwerken.

Wat betreft het rendement van deze sociaal-economische maatregelen, maakt het Rekenhof dezelfde opmerking als bij de fiscale maatregelen en dient een budgettaire evaluatie plaats te vinden op basis van de nog in te dienen wetsontwerpen.

5.2 Pensioenen

De pensioenhervorming, waarvan de krachtlijnen in het regeerakkoord zijn opgenomen, moet in 2029 leiden tot een geraamde besparing van ongeveer 2.416 miljoen euro. In de daaropvolgende jaren zal de besparing nog toenemen, omdat de meeste maatregelen pas in 2029 op kruissnelheid komen. De volgende tabel geeft een overzicht van de belangrijkste maatregelen.

²⁵ Dit cijfer houdt rekening met een negatief effect van 500 miljoen euro als gevolg van overgangsmatregelen in verband met de harmonisatie van de pensioenregelingen voor personen die dicht bij hun pensioen staan.

Tabel – Maatregelen voor de pensioenhervorming (in miljoen euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Loopbaanvoorwaarde voor het vervroegd pensioen			267,0	581,0	623,0
Beperken van de gelijkgestelde perioden in de pensioenberekening			48,0	163,0	301,0
Actuariële neutraliteit (pensioenbonus/-malus)		62,0	218,0	357,0	448,0
Verhogingscoëfficiënt voor de loopbaan van sommige categorieën van ambtenaren			154,0	371,0	435,0
Ziektepensioen voor ambtenaren		40,0	119,0	195,0	267,0
Beperkte indexering van de hoogste pensioenen	29,1	174,0	224,0	278,0	317,0
Perequatie			64,0	90,0	156,0
Convergentie tussen de stelsels	37,5	125,0	125,0	125,0	125,0
Maatregelen met een overgangperiode			-200,0	-350,0	-500,0
Andere maatregelen	-1,0	9,0	3,0	104,0	244,0
Totaal van opgesomde maatregelen	65,6	410,0	1.022,0	1.914,0	2.416,0

Bron: beslissingen van de ministerraad van 14 februari 2025 en 28 maart 2025

De regering baseerde zich voor haar meerjarenramingen op de analyse van de maatregelen in het regeerakkoord door het FPB en de Federale Pensioendienst²⁶. Die houden geen rekening met de impact van de maatregelen op andere ontvangsten of uitgaven, noch met eventuele interactie-effecten tussen de maatregelen onderling of overgangsmaatregelen²⁷ noch met recente regeringsbeslissingen over bijvoorbeeld de ingangsdatum of de toepassingsvoorwaarden. De hypothesen van het FPB over de ingangsdatum of toepassingsvoorwaarden van een maatregel wijken in een aantal gevallen af van de omschrijving van de maatregel in het regeerakkoord of van de beslissingen die de ministerraad op 14 februari 2025. Dat is bv. het geval voor de nieuwe pensioenbonus (later dan geplande invoering) of de verhoging van de pensioenleeftijd voor sommige groepen (wordt geleidelijk ingevoerd).

Loopbaanvoorwaarde voor het vervroegd pensioen

Vanaf 2027 zal voor het vervroegd pensioen in alle stelsels enkel rekening worden gehouden met de kalenderjaren met twee gewerkte kwartalen (of 156 dagen) om te voldoen aan de loopbaanvoorwaarde. Dit zal ertoe leiden dat het vervroegd pensioen in vele gevallen zal worden uitgesteld en zou zo een besparing opleveren van 623 miljoen euro in 2029.

Beperken van de gelijkgestelde perioden in de pensioenberekening

In de berekening van het pensioen van werknemers en zelfstandigen zullen vanaf 1 januari 2027 de gelijkgestelde perioden gelimiteerd worden tot 40% van de loopbaan. Die grens zal vanaf 2027 jaarlijks dalen met 5% tot 20% in 2031. Vanaf 2031 zal het aantal gelijkgestelde dagen maximaal 20% van de gepresteerde loopbaan²⁸ mogen bedragen.

²⁶ FPB, Regeerakkoord 2025-2029: Budgettaire impactraming van pensioenmaatregelen Rapport op vraag van FOD Beleid en Ondersteuning, maart 2025.

²⁷ Voor de financiering van overgangsmaatregelen stelt de regering een enveloppe van 500 miljoen euro (in 2029) ter beschikking. De besteding van die enveloppe moet nog worden vastgelegd.

²⁸ Voor iemand met een loopbaan van 12.000 dagen (effectieve tewerkstelling + gelijkstelling) zullen er maximaal 2400 dagen gelijkgesteld worden.

Pensioenbonus/-malus

De regering wil langer werken aantrekkelijker maken en voert daarom vanaf 1 januari 2026 een bonus/malussysteem in, dat in de plaats komt van de huidige regeling voor de pensioenbonus²⁹. Het FPB raamde dat een stopzetting van het huidige bonussysteem per 30 juni 2025 een besparing oplevert van 30 miljoen euro voor 2025 tot 476 miljoen euro in 2029. Deze stopzetting is ondertussen uitgesteld waardoor er geen besparing is opgenomen in de initiële begroting 2025. Het FPB raamde aanvankelijk dat de besparingen door de nieuwe pensioenbonus zouden oplopen van 3 miljoen euro in 2025 (in de veronderstelling dat dit systeem op 1 juli 2025 in werking zou treden) tot 88 miljoen euro in 2029. Uit de geactualiseerde ramingen die het FPB in april heeft bezorgd blijkt dat de besparingen zijn onderschat: ze zouden 36 miljoen euro bedragen in 2026, 98 miljoen euro in 2027, 165 miljoen euro in 2028 en 211 miljoen euro in 2029³⁰. Die hogere besparingen komen vooral omdat het FPB rekening heeft gehouden met de gewijzigde toepassingsdatum en de loopbaanvoorwaarde³¹. Door de hogere percentages voor de bonus/malus die in 2030 en 2040 van toepassing worden, zullen de besparingen na 2030 nog verder toenemen.

Verhogingscoëfficiënt voor de loopbaan van sommige categorieën van ambtenaren

Vanaf 1 januari 2027 wordt de verhogingscoëfficiënt³² voor het onderwijs en actieve diensten als leger, politie, brandweer, geleidelijk afgebouwd van 1,05 naar 1,025 in 2032 en naar één, na sociaal overleg en mits een uitdoofscenario met middelen afkomstig uit de enveloppe inzake overgangsmaatregelen. De totale besparing wordt in 2027 geraamd op 154 miljoen euro en zou in 2029 zijn toegenomen tot 435 miljoen euro. Het Rekenhof wijst erop dat de geraamde besparing is overschat, omdat ze uitgaat van de hypothese dat de verhogingscoëfficiënt wordt afgebouwd naar één voor alle categorieën.

Ziektepensioen voor ambtenaren

In het regeerakkoord staat een uitdoofscenario van het ziektepensioenstelsel voor ambtenaren. Zo zullen er vanaf 2026 geen nieuwe instromers meer zijn waardoor het systeem op termijn zal uitdoven. Dit zou, volgens de regering, een besparing opleveren van 40 miljoen euro in 2026 tot 267 miljoen euro in 2029. Het Rekenhof wijst erop dat in de meerjarenramingen geen rekening is gehouden met de impact van ziekte-uitkeringen ten laste van overheidswerkgevers.

Beperkte indexering van de hoogste pensioenen

Pensioenen boven het maximale plafond van werknemers (momenteel 5.250 euro per maand) worden vanaf 2025 maar gedeeltelijk geïndexeerd. Volgens de regering (ministerraad van 14 februari 2025) moet dat een besparing van 317 miljoen euro in 2029 opleveren³³. Die raming gaat uit van de hypothese dat de pensioenen boven het plafond niet meer worden geïndexeerd. Intussen heeft de regering echter beslist een beperkte indexering toe te kennen, waardoor de besparing volgens de beleidsce van de minister van Pensioenen in 2029 nu wordt geraamd op 213 miljoen euro. Het voorontwerp van programmawet (dat die bepalingen moet uitvoeren) bepaalt ook dat de regeling van kracht blijft tot 31 december 2029.

Het Rekenhof wijst erop dat de opbrengst van deze maatregel in aanzienlijke mate kan afwijken van de raming omdat deze gekoppeld is aan de inflatie die op middellange termijn moeilijk voorspelbaar is³⁴.

²⁹ Zie Deel III, Hoofdstuk 2, punt 6 voor de vaststellingen over de huidige pensioenbonus.

³⁰ Antwoord van het FPB van 10 april 2025 op een vraag van het Rekenhof van 28 maart 2025. Van de geraamde besparing voor 2029 is 78 miljoen euro opgenomen in de meerjarenramingen.

³¹ Voor de toepassing van het bonus/malussysteem is een loopbaan vereist van 35 jaar met 156 gewerkte dagen en in totaal minstens 7.020 dagen effectieve arbeidsprestaties.

³² Door het gebruik van die verhogingscoëfficiënt telt een jaar in de loopbaan voor meer dan één jaar mee, waardoor de ambtenaren sneller vervroegd met pensioen kunnen gaan.

³³ Deze berekening is gebeurd op basis van een plafond van 75% van het loonplafond voor werknemers.

³⁴ Volgens de informatie van de beleidsce van de minister van Pensioenen gaan die ramingen uit van een indexering van de pensioenen in september 2025, januari 2027, januari 2028 en januari 2029.

Perequatie

Het systeem van de perequatie (koppeling van het pensioen van een ambtenaar aan het loon van een actieve ambtenaar) wordt vanaf 2027 volledig afgeschaft. Vanaf 2025 was er reeds een aanpassing om de kost te beperken. Voor 2027 wordt de besparing geraamd op 64 miljoen euro om in 2029 te komen tot een besparing van 156 miljoen euro. De raming is uitgevoerd op historische gegevens.

Convergentie tussen de pensioenstelsels

De regering wil in de pensioenhervorming komen tot een convergentie tussen de verschillende stelsels. Daarom zijn er ook maatregelen genomen inzake de solidariteitsbijdrage. Op het gedeelte van de pensioenkapitalen boven 150.000 euro die na 31 december 2026 zullen worden uitgekeerd zal een bijkomende solidariteitsbijdrage van 2% worden geïnd. Deze maatregel is opgenomen in het voorontwerp van programmawet. Indien deze maatregel reeds was toegepast in 2025, zou dit een opbrengst genereren tussen 64 miljoen euro en 69 miljoen euro. De jaarlijkse opbrengst voor de jaren na 2026 kan moeilijk geraamd worden omdat aantal begunstigden en het uitgekeerde kapitaal een rol spelen.

Maatregelen met een overgangperiode

Voor sommige hervormingen plant de regering een overgangperiode, bijvoorbeeld voor:

- de hervorming van het gezinspensioen en het daarvan afgeleide echtscheidingspensioen voor werknemers en zelfstandigen (besparing van 104 miljoen euro tegen 2029);
- de vervanging van het overlevingspensioen voor personen ouder dan 50 jaar³⁵ in de plaats door een tijdelijke overgangsuitkering³⁶ die onbeperkt mag worden gecumuleerd met een inkomen uit arbeid (besparing van 79 miljoen euro tegen 2029).

In de meerjarenramingen is voor die hervormingen de weerslag geraamd zonder rekening te houden met die overgangsperiodes. Het FPB en de FPD (waarvan de ramingen afkomstig zijn) hanteerden immers als hypothese dat de hervormingen onmiddellijk van kracht zouden worden. Bijgevolg zijn de geraamde besparingen voor die maatregelen overschat.

5.3 Geneeskundige verzorging

In de begrotingsnotificaties nam de regering de volgende maatregelen met een geraamde financiële weerslag op de uitgaven voor de jaren 2026 tot 2029.

De reële groeinorm zal worden bepaald op 2% voor de jaren 2026 en 2027, op 2,6% voor 2028 en op 3% voor 2029. Vergeleken met de begrotingsdoelstelling³⁷ leidt dat tot een besparing van 192 miljoen euro in 2026 en 206 miljoen euro in 2027. Daarentegen zal er een meerkost zijn van 26 miljoen euro in 2028 en 199 miljoen euro in 2029. De besparing zou voor de volledige legislatuur 173 miljoen euro bedragen.

De minister van Sociale Zaken zal bijkomende maatregelen op de uitgaven uitwerken die 125 miljoen euro zullen opleveren in 2026, 75 miljoen euro in 2028 en 150 miljoen euro in 2029. Daarnaast zullen er maatregelen worden genomen voor de omzetting van de opbrengst van de economische bijdrage van de geneesmiddelenbedrijven³⁸ in structurele besparingen vanaf 2026.

De berekeningswijze van de jaarlijkse stijging van de administratiekosten voor de ziekenfondsen wordt herzien en de vergoeding voor "kleine risico's voor zelfstandigen" wordt geschrapt. De ziekenfondsen zullen ook zelf de ten onrechte uitgekeerde, niet teruggestorte, bedragen moeten dragen. Deze inspanningen zullen dan een mindere uitgave moeten opleveren van 50 miljoen euro

³⁵ Personen jonger dan 50 jaar krijgen nu al een overgangsuitkering.

³⁶ Volgens het regeerakkoord zal iemand die uitkering krijgen voor maximum twee jaar of voor drie tot vier jaar (als er jonge kinderen ten laste zijn). Een vergelijkbare regeling bestaat nu al voor personen jonger dan 50 jaar.

³⁷ Zie daarvoor de meerjarenramingen in het verslag van het monitoringcomité van 10 maart 2025.

³⁸ Waarvan 80,4 miljoen euro als onderdeel van de besparingsmaatregelen voor 2025, zie Deel III, Hoofdstuk 2, punt 5.

in 2026, 25 miljoen euro in 2027, 50 miljoen euro in 2028 en 25 miljoen euro in 2029. Het Rekenhof heeft hiervan geen berekeningsnota's ontvangen.

Ook worden de variabele administratiekosten verhoogd van 20% naar 30%. De indicatoren van de variabele administratiekosten worden sterker gericht op beleidsprioriteiten en het bereiken van resultaten zowel inzake de re-integratie van de arbeidsongeschikten als de geneeskundige verzorging. De regering raamt de besparing hiervan jaarlijks op 25 miljoen euro. Ook hiervan heeft het Rekenhof geen berekeningsnota's ontvangen.

5.4 Hervorming van de maatregel "Plus Plannen"

Sinds 1 januari 2024 is de vermindering van de werkgeversbijdrage voor de eerste aanwerving geplafonneerd op 3.100 euro per kwartaal, terwijl voor de tweede en derde aanwerving een degressieve vermindering van de sociale basisbijdragen geldt³⁹.

Vanaf 2026 plant de regering:

- de vermindering van de sociale bijdragen voor de eerste aanwerving te verlagen van 3.100 euro naar 2.000 euro;
- het bedrag en de looptijd van de vermindering voor de extra aanwervingen aan te passen met 1.000 euro per kwartaal gedurende 12 kwartalen (in plaats van degressieve bedragen voor een duur van 13 kwartalen in het huidige systeem);
- de vermindering van sociale bijdragen uit te breiden naar de 4^e en 5^e aanwerving (de vermindering voor de 4^e, 5^e en 6^e aanwerving werd op 1 januari 2024 geschrapt).

De regering is van oordeel dat de maatregel zal leiden tot een budgettair rendement (minder uitgaven) van 53 miljoen euro in 2026, 67 miljoen euro in 2027 (+14 miljoen euro), 52 miljoen euro in 2028 (-15 miljoen euro) en 39 miljoen euro in 2029 (-13 miljoen euro). De RSZ heeft niettemin nog geen analyse van de budgettaire impact van die maatregel gemaakt en het Rekenhof heeft geen details bekomen voor de onderliggende berekening. Het heeft evenmin aanvullende informatie gekregen in verband met de eventuele onrechtstreekse effecten ervan (tewerkstelling).

5.5 Maatregelen met een impact op het bedrag van de sociale bijdragen, waarvan de nadere regels nog niet zijn gedefinieerd

De ministerraad heeft al verschillende begrotingsmaatregelen genotificeerd, die in de loop van de legislatuur ten uitvoer zullen worden gelegd, maar waarvan de reglementaire en technische regels nog niet zijn vastgelegd. Daarvoor zijn de volgende begrotingsenveloppes uitgetrokken:

- vermindering van de bijzondere bijdrage sociale zekerheid⁴⁰ (-415 miljoen euro in 2029);
- versterking van de werkbonus⁴¹ (-357,5 miljoen euro in 2029);
- compensatie van de verhoging van de lonen (-21 miljoen euro in 2026)⁴².

³⁹ Tweede aanwerving (13 kwartalen): 1.550 euro gedurende maximum vijf kwartalen, 1.050 euro gedurende de volgende vier kwartalen en 450 euro gedurende de volgende vier kwartalen. Derde aanwerving (13 kwartalen): 1.050 euro voor een periode van negen kwartalen en 450 euro gedurende de volgende vier kwartalen.

⁴⁰ Naast de "gewone" socialezekerheidsbijdragen wordt aan werknemers een bijzondere socialezekerheidsbijdrage opgelegd. Het gaat om een bijdrage die varieert naargelang de grootte van het loon van de werknemers en hun gezinstoestand (alleenstaand of een gezin met twee inkomens). Het bedrag van de bijdrage wordt vastgelegd op basis van het jaarlijks belastbaar gezinsinkomen. De FOD Financiën voert de definitieve verrekening uit bij de inkohiering van het inkomen van de belastingplichtige. Geraamd bedrag van de bijzondere bijdrage in 2025: 1.430,1 miljoen euro.

⁴¹ De werkbonus is een verlaging van de persoonlijke RSZ-bijdrage. Het gaat om een variabel bedrag dat afneemt naarmate het referentieloon stijgt. De vermindering van de persoonlijke bijdrage staat los van eventuele verminderingen van werkgeversbijdragen. Geraamd bedrag van de werkbonus in 2025: 1.730 miljoen euro.

⁴² In de begrotingsnotificaties van 14 februari 2025 bepaalt de ministerraad dat "de verhoging van de loonkosten door het optrekken van de minimumlonen zal worden gecompenseerd voor de werkgevers". De nadere regels voor de herwaardering zijn nog niet gedefinieerd, net zo min als die voor de compensatie.

Het Rekenhof heeft geen informatie ontvangen over de eventuele onrechtstreekse effecten van die maatregelen.

6 Andere maatregelen en bijzondere punten

6.1 Bijdragen voor het Garantiefonds voor Financiële diensten

De regering heeft onder de maatregelen bijdrage van "de sterkste schouders" de stortingen door de banken in het Garantiefonds voor Financiële diensten opgenomen. Door die maatregel verbetert het vorderingensaldo tegen 2029 met 230 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst erop dat die verbetering vooral van technische aard is, aangezien zij voortvloeit uit het uitvoeren bij ongewijzigd beleid van de bepalingen van de wet van 23 november 2023. Deze wet legt de nadere regels voor de financiering van dat Fonds vast. Het Rekenhof herinnert er ook aan dat de regering, overeenkomstig dezelfde wet en de Europese regelgeving, de middelen die in dat Fonds zijn ingeschreven niet mag benutten om haar beleid te financieren. De regering mag deze middelen enkel aanwenden om het eventuele in gebreke blijven van een bijdragende bank te financieren.

6.2 Strijd tegen de fiscale en sociale fraude

De algemene toelichting geeft aan dat de voorziene maatregelen ter bestrijding van fiscale en sociale fraude tegen 2029 1,2 miljard euro zullen opleveren, waarvan 800 miljoen euro is opgenomen in de rubriek "Bijdrage sterkste schouders". In de algemene toelichting licht de regering niet toe hoe ze dit bedrag heeft berekend.

De regering plant deze legislatuur de strijd tegen de sociale fraude op te voeren via een pakket maatregelen opgenomen in het regeerakkoord. Die maatregelen omvatten onder meer de tenuitvoerlegging van nieuwe plannen voor eerlijke concurrentie in bepaalde sectoren (landbouw, tuinbouw, horeca en dienstencheques), de registratie van de aanwezigheden op de bouwerven, de grensoverschrijdende inning van de sociale bijdragen via een Europees mechanisme, het verhogen van de controles op zwartwerk van werklozen of op de platformen voor deeleconomie en ook de verzwaring van de sancties.

De beleidscel van de minister belast met Sociale Fraudebestrijding geeft aan dat het bestaande actieplan voor de periode 2025-2026⁴³ tegen de zomer 2025 zal worden aangepast op basis van de prioriteiten in het regeerakkoord en dat in de loop van dit jaar een nieuw strategisch plan 2026-2029 voor de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping zal worden uitgewerkt. De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en de inspectiediensten zullen op basis van dat nieuwe strategische plan een nieuw actieplan 2026-2027 opstellen om de strategie voor de periode 2026-2029 te concretiseren.

Van die maatregelen wordt een budgettair rendement verwacht van 300 miljoen euro in 2026, 375 miljoen euro in 2027 (+75 miljoen euro), 450 miljoen euro in 2028 (+75 miljoen euro) en 600 miljoen euro in 2029 (+150 miljoen euro). Het Rekenhof merkt op dat het verwachte rendement momenteel niet is uitgesplitst over de te implementeren maatregelen.

De ministerraad van 14 februari 2025 heeft ook een reeks maatregelen genomen om de komende legislatuur belastingfraude te bestrijden, namelijk de oprichting van een multidisciplinaire dienst voor fiscale en financiële onderzoeken en het opstellen van een jaarlijks plan tegen fraude. De regering heeft aan het Rekenhof signaleerd dat ze de actieplannen vóór de opmaak van de initiële begroting 2026 wil opstellen en ze verwacht dat die maatregelen tegen 2029 zullen leiden tot een structurele stijging van de fiscale ontvangsten met 600 miljoen euro.

⁴³ Actieplan sociale fraudebestrijding 2025-2026, goedgekeurd door het Ministerieel Comité voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude van 16 december 2024. Dat plan werd uitgewerkt terwijl de ontslagnemende regering in lopende zaken was en het bevat bijgevolg geen nieuwe beleidsinitiatieven in afwachting dat de nieuwe regering een nieuw strategisch plan opstelt.

Het Rekenhof wijst er echter op dat het van de FOD Financiën geen details heeft ontvangen over de gebruikte methodologie om het globale rendement van die maatregelen en de kosten ervan te bepalen. Het Rekenhof kan dan ook niet beoordelen in hoeverre deze opgestelde meerjarenraming afdoende is. Het stelt bovendien vast dat de algemene toelichting slechts summier melding maakt van die maatregelen en niet verwijst naar het bedrag van 600 miljoen euro.

Om deze opdrachten te behalen, plant de regering 300 personeelsleden aan te werven voor de strijd tegen de fiscale en de sociale fraude, maar er is nog niet beslist hoe deze zullen worden verdeeld over de verschillende fiscale en sociale inspectiediensten, de politie en Justitie. De betrokken ministers zullen hierover vóór de voorbereiding van de begroting 2026 overleg plegen. Het Rekenhof merkt op dat nog geen evaluatie is gemaakt van de uitgaven voor die 300 aanwervingen. De beleidscel van de minister belast met Sociale Fraudebestrijding heeft in dat verband niet uitgesloten dat die aanwervingen mogelijk zullen dienen te vervanging van personeelsleden die in de toekomst met pensioen gaan.

6.3 Andere maatregelen

De regering wil, naast militaire, fiscale en socio-economische maatregelen, ook de uitgaven verminderen door de administratie te vereenvoudigen en te rationaliseren, door een ander migratiebeleid te voeren en tot slot door subsidies af te bouwen. Die verschillende maatregelen moeten nog worden bevestigd door wetsaanpassingen of door beslissingen bij de volgende begrotingsconclaven. De maatregelen over de rationalisering van de administratie en de afbouw van subsidies, zijn voorbeelden van dergelijke beslissingen.

Het regeerakkoord van 31 januari 2025 bevat meer informatie over de geplande maatregelen. Wat het migratiebeleid betreft, verwijst het Rekenhof naar de beleidsverklaring "asiel en migratie" van 13 maart 2025 (*Parl. St. Kamer* DOC. 56 0767/037) en naar zijn commentaar in deel III van dit verslag (gezagsdepartement, FOD Binnenlandse Zaken).

- Rationalisering en vereenvoudiging van de administratie (1,7 miljard euro)

Deze categorie bevat onder meer verschillende besparingsmaatregelen in verband met de werking van de administratie. Een jaarlijkse vermindering met 1,8% op bepaalde personeels- en werkingsuitgaven en door onderbenutting van de kredieten (808 miljoen euro op het einde van de legislatuur) moet onder meer die besparing realiseren. Ook een rationalisering van de diensten (550 miljoen euro) en een herziening van de investeringsprojecten bij de Regie der Gebouwen (250 miljoen euro) moeten bijdragen tot deze besparing.

De regering verwacht ook besparingen op de middelen toegekend aan het Parlement en de dotatiegerechtigde instellingen van sectie 01 van de algemene uitgavenbegroting (87 miljoen euro) en aan de beleidsorganen van de regering (21 miljoen euro). De afschaffing van de Senaat zou 8 miljoen euro opbrengen.

- Nieuw migratiebeleid (1,4 miljard euro)

De regering wenst de opvang van vluchtelingen vanaf 2026 te beperken tot de normen opgelegd door de Europese Unie. Dat nieuwe beleid heeft een geraamde impact van 538 miljoen euro op het budget voor het asielopvangnetwerk. Een aanpassing van de voorwaarden voor vluchtelingen om toegang te krijgen tot sociale bijstand zou leiden tot een besparing van 724 miljoen euro. Een aanpassing van het terugkeerbeleid zou ook tot besparingen moeten leiden.

- Het afbouwen van subsidies (1 miljard euro)

Die verminderingen situeren zich hoofdzakelijk bij ontwikkelingssamenwerking (318 miljoen euro), bij de NMBS (250 miljoen euro) en bij het wetenschapsbeleid (93 miljoen euro). Bpost en Beliris zullen verder elk 50 miljoen euro minder middelen krijgen.

6.4 Compensatie voor de OCMW's in het kader van de maatregelen inzake werkloosheid

Het regeerakkoord van 31 januari 2025 bepaalt dat de werkloosheidsuitkeringen in de tijd zullen worden beperkt tot maximum 2 jaar en dat de degressiviteit ervan bovendien zal worden versterkt.

De regering voorzag in de ministerraad van 14 februari 2025 in een federale compensatie voor de OCMW's van de extra kosten door de stijging van het aantal leefloonbegunstigden als gevolg van die socio-economische maatregel.

Het voorontwerp van programmawet dat de regering recent voor advies aan de Raad van State voorlegde, voorziet niet in een overgangsperiode voor de implementatie van die maatregel. Deze zou dus volledig in werking kunnen treden op 1 januari 2026.

Het Rekenhof stelt echter vast dat de regering in haar meerjarenprogrammatie op pagina 15 van de algemene toelichting enkel een krediet van 50 miljoen euro⁴⁴ voorziet voor de compensatie van de extra kosten die de OCMW's in 2026 zullen dragen als gevolg van de geplande maatregelen rond de werkloosheid en pensioenen. Het wijst erop dat de ministerraad op 14 februari 2025 aan die compensatie de voorwaarde heeft gekoppeld dat er geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie moeten worden gesloten en dat er voortgang moeten worden geboekt in de wedertewerkstelling van personen die sociale bijstand aan de OCMW's vragen.

De regering heeft het Rekenhof niet de informatie bezorgd om zich ervan te vergewissen dat de voor 2026 en de volgende jaren voorziene bedragen zullen volstaan om de bovenvermelde financiële compensatie te dekken.

6.5 Houdbaarheid van de overheidsschuld van Entiteit I

Als de impliciete intrestvoet van de overheidsschuld hoger is dan de nominale groei van het bbp, en bij een primair saldo van nul, volgt er spontaan een stijging van de schuld uitgedrukt in percentage van het bbp. Dat wordt "het sneeuwbal effect" genoemd.

Op basis van de parameters die reeds beschikbaar zijn, zal de impliciete intrestvoet van de schuld van Entiteit I tussen 2024 en 2029 onder de nominale groei van het bbp blijven in diezelfde periode, hoewel het verwachte verschil kleiner wordt.

Tabel – Evolutie van de impliciete intrestvoet van de schuld van Entiteit I en nominale groei van het bbp

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Impliciete intrestvoet	1,94%	2,02%	2,15%	2,31%	2,44%	2,58%
Nominale groei	3,12%	3,73%	2,82%	3,33%	3,22%	3,14%
Verskil	-1,18%	-1,71%	-0,67%	-1,02%	-0,78%	-0,56%

Bron: FPB, februari 2025

Zoals uit volgende tabel blijkt, zal de goedkeuring van de geplande maatregelen geen significante impact hebben op de voorziene evolutie van de intrestlasten van de schuld van Entiteit I tegen het einde van de legislatuur.

⁴⁴ Voor de drie volgende jaren belopen de voorziene kredieten respectievelijk 361, 465 en 527 miljoen euro.

Tabel – Evolutie van de intrestlasten van de schuld van Entiteit I (in miljard euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Bij ongewijzigd beleid	10,7	11,9	13,5	15,0	16,9
Na maatregelen	10,7	11,8	13,2	14,8	16,6

Bron: Algemene toelichting, p. 54 en 56

Dat zou niet het geval zijn voor de schuldgraad van Entiteit I. Zonder de door de regering geplande maatregelen zou de schuldgraad in amper vier jaar tijd toenemen met bijna 10% van het bbp, tot 94% van het bbp in 2029 (119% voor alle overheden samen).

Tabel – Evolutie van de schuldgraad van Entiteit I (in % van het bbp)

	2025	2026	2027	2028	2029
Bij ongewijzigd beleid	84,6	86,7	88,6	91,0	94,0
Na maatregelen	84,2	85,6	86,5	87,5	88,6

Bron: Federaal Agentschap van de Schuld, algemene toelichting, p.59

De begrotingsmaatregelen waartoe beslist werd naar aanleiding van deze ontwerp-begroting zullen volgens de regering de stijging van de schuldgraad beperken, maar geen verslechtering ervan kunnen voorkomen. Die ongunstige evolutie is in essentie te verklaren door een aanhoudend omvangrijk financieringstekort, dat, ondanks de beoogde maatregelen, tijdens de volledige legislatuur hoger blijft dan 3% van het bbp. Zoals uit onderstaande tabel blijkt neutraliseert onder meer de toename van de intrestlasten (-0,6%) een groot deel van de verbetering van het primaire saldo (0,9%).

Tabel – Evolutie van het primaire saldo en van de intrestlasten van de schuld van Entiteit I (in % van het bbp)

	2025	2026	2027	2028	2029
Primaire saldo	-2,3	-1,9	-1,6	-1,4	-1,4
Intrestlasten	-1,7	-1,8	-2,0	-2,1	-2,3
Vorderingensaldo	-4,0	-3,7	-3,6	-3,5	-3,7

Bron: FPB, februari 2025

Het Rekenhof vermeldt tot slot dat twee ratingkantoren de financiële vooruitzichten van Entiteit I onlangs hebben aangepast van stabiel naar negatief: Moody's deed dat op 11 oktober 2024 en Standard & Poor's op 25 april 2025. De twee kantoren verwezen naar het begrotingsrisico om de aanpassing van hun beoordeling van de houdbaarheid van de schuld te verantwoorden. De noteringen zelf blijven ongewijzigd (respectievelijk AA3 en AA) en er is geen meetbare impact vastgesteld op de financiële markten.

6.6 Financiering van de Europese Unie

Volgens de algemene toelichting bedragen de middelen voor de Europese Unie 7,6 miljard euro in 2025. Voor 2029 zal het om 10,9 miljard euro gaan. Die aanzienlijke stijging (+49%) vloeit voort uit de uitvoering van het huidige meerjarig financieel kader 2021-2027 en, voor de jaren 2028-2029, uit de toepassing van macro-economische hypothesen.

De ramingen voor 2028 en 2029 houden geen rekening met de voorstellen die de Europese Commissie heeft ingediend voor de vaststelling van het meerjarig financieel kader 2028-2034. Dat bevat maatregelen waarvan de financiering kan leiden tot een verhoging van de Europese begroting met zo'n 50% ten opzichte van de begroting die momenteel bij ongewijzigd beleid is voorzien. Naast

de terugbetaling van de NextGeneration EU-lening kunnen die extra middelen worden gebruikt voor de financiering van de uitbreidingsprojecten van de Unie, de steun aan Oekraïne, de militaire autonomie en de uitvoering van investeringen die nodig zijn om het Europese concurrentievermogen te verbeteren.

Het directe effect van die verhoging zou voor de lidstaten beperkt blijven: de Europese Commissie geeft momenteel namelijk de voorkeur aan de goedkeuring van nieuwe eigen middelen voor de Europese Unie, waaronder een belasting op het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten, nieuwe douanerechten in verband met de koolstofvoetafdruk en verschillende belastingen op bedrijfswinsten. De lidstaten moeten die voorstellen nog met eenparigheid goedkeuren. Ze zijn bovendien nog voor herziening vatbaar als gevolg van de recente veranderingen in de algemene geopolitieke context.

Hoofdstuk III

Europese begrotingscriteria

1 Vorderingsaldo van België

Het ontwerpbegrotingsplan van 30 april 2025 gaat uit van een vorderingensaldo in 2025 van -5,5% van het bbp voor België. Het tekort stijgt met 1% van het bbp tegenover dat van 2024. Het plan bevat geen opsplitsing van het tekort over Entiteit I en II. Volgens de FOD BOSA houdt het ontwerpbegrotingsplan rekening met respectievelijk een vorderingensaldo van -4% en -1,5% van het bbp. Dit komt overeen met een toename van het tekort met 1,2% van het bbp voor Entiteit I en een daling van het tekort met 0,2% van het bbp voor Entiteit II.

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



Bron: Ontwerpbegrotingsplan van 30 april 2025, FOD BOSA en persbericht INR van 17 april 2025

Vorderingensaldo 2025 van Entiteit I

Het bovenstaande vorderingensaldo van Entiteit I stemt overeen met het saldo in de algemene toelichting dat rekening houdt met alle uitgaven. De algemene toelichting vermeldt daarnaast een vorderingensaldo dat geen rekening houdt met de bijkomende uitgaven voor Defensie van 0,4% van het bbp (en dus een vorderingensaldo van -3,6% van het bbp).

Vorderingensaldo 2025 van Entiteit II

Het ontwerpbegrotingsplan licht niet toe hoe het vorderingensaldo van Entiteit II werd geraamd.

Het ontwerpbegrotingsplan licht de doelstellingen voor enkele deelstaten (Vlaanderen, Waals Gewest, Franse Gemeenschap en Duitstalige Gemeenschap) verder toe, maar vermeldt niets over andere deelstaten (Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenschapscommissies). Het Rekenhof ontving geen aanvullende informatie en kon derhalve niet vaststellen of de cijfers rekening houden met eventuele uitgaven die de deelgebieden buiten de begrotingsdoelstelling hebben gehouden (maar wel een impact op het vorderingensaldo kunnen hebben). Het bekomen saldo moet vervolgens eventueel worden gecorrigeerd voor de gewestelijke aanvullende personenbelasting in

ESR-termen in plaats van op basis van de doorgestorte voorschotten (en afrekeningen). De raming van het vorderingensaldo voor de lokale overheden wordt evenmin toegelicht.

Vorderingensaldo 2025-2029 van België

Het ontwerpbegrotingsplan (Draft Budgetary Plan of DBP) bevat geen meerjarenraming. Om een relevante nieuwe meerjarenraming op te maken, moet het FPB eerst nieuwe macro-economische parameters bepalen, wat in juni zal plaatsvinden.

Het Medium-Term Fiscal-Structural Plan (MT FS-plan) van 18 maart 2025 bevat de meest recente meerjarenraming van het vorderingensaldo voor België. Volgens deze raming zou het vorderingensaldo tegen 2029 verbeteren met 1,6% van het bbp tot -3% van het bbp.

Tabel – Vorderingensaldo van België (in % van het bbp)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
MT FS-plan	-4,6	-4,7	-4,6	-4,1	-3,5	-3,0
DBP	-4,5	-5,5 ⁽¹⁾	Niet beschikbaar ⁽²⁾			
Vershil	+0,1	-0,8				

⁽¹⁾ De evolutie van het geraamde vorderingensaldo van België van -4,7% naar -5,5% houdt voornamelijk rekening met de bijkomende uitgaven voor Defensie (-0,4% van het bbp) en het bijstellen van de doelstellingen (-0,4% van het bbp).

⁽²⁾ Op basis van de ramingen van de Entiteit I uit de algemene toelichting en de doelstellingen voor Entiteit II van het structureel begrotingsplan (-1,3%, -0,6%, -0,6% en -0,7% van het bbp) raamt de FOD BOSA indicatief het vorderingensaldo in de periode 2026-2029 respectievelijk op -5%, -4,1%, -4,1% en -4,3% van het bbp.

Bronnen: Medium-Term Fiscal-Structural Plan van 18 maart 2025 en ontwerpbegrotingsplan van 30 april 2025

2 Schuld van alle overheden (schuld Maastricht)

De algemene toelichting geeft geen informatie over de schuld van alle overheidsbesturen samen (schuld Maastricht).

De volgende tabel geeft de evolutie van de schuldgraad van België weer, zoals op middellange termijn geraamd in het structureel begrotingsplan dat de regering aan de Europese Commissie heeft bezorgd. Ter vergelijking wordt ook het vooruitzicht bij ongewijzigd beleid van het FPB, opgesteld in 2024, vermeld.

Tabel – Evolutie van de openbare schuldgraad van België, in % van het bbp

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Bij ongewijzigd beleid	105,7	107,4	109,7	112,2	114,6	117,3
Na maatregelen	103,4	105,1	107,0	107,3	107,3	106,7
DBP	104,7	107,2	Niet beschikbaar ⁽¹⁾			
Vershil	+1,3	+2,1				

⁽¹⁾ Op basis van de ramingen van het FPB in verband met de evolutie van de schuld, een bijkomende correctie voor de verschillen in het vorderingensaldo (cf. punt 1 van dit hoofdstuk) en de plannen van de federale regering in verband met de optimalisatie van de activa raamt de FOD BOSA indicatief de schuldgraad in de periode 2026-2029 respectievelijk op 109,5%, 110,4%, 111,3% en 112,5% van het bbp.

Bron: FPB, juni 2024; Medium-Term Fiscal-Structural Plan Belgium, maart 2025

Het verschil tussen de twee bovenste lijnen uit de tabel is voornamelijk te verklaren door de vooruitzichten van de vorderingensaldi voor diezelfde jaren. België wil immers een traject voor de netto-uitgaven volgen dat het overheidstekort op middellange termijn onder het

referentiepercentage van 3% van het bbp moet brengen en houden. Het Rekenhof wijst erop dat de schuldgraad na maatregelen nog altijd hoger zou zijn dan die van 2024, ondanks een verschil van bijna 11 procentpunten van het bbp in 2029 tussen de twee vooruitzichten.

Zoals bepaald in het Europees begrotingskader, moeten landen met een schuld van meer dan 90% van hun bbp (zoals België), een begrotingsbeleid voeren dat de schuldgraad afbouwt. De schuldgraad moet tegen het einde van de aanpassingsperiode zoals bepaald door de Europese Commissie gemiddeld met 1% van het bbp per jaar verminderen. De Commissie heeft het traject van de netto-uitgaven van België uitgetekend zodat op middellange termijn wordt voldaan aan de vereiste jaarlijkse vermindering van de openbare schuld.

Het Rekenhof merkt ook op dat de schuldgraad voor 2024 en 2025 in het Draft Budgetary Plan hoger ligt dan in het structureel begrotingsplan. De belangrijkste reden hiervoor is de toename van het vorderingentekort in vergelijking met het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn (hierna structureel begrotingsplan) en de wijze waarop de endogene factoren worden berekend. Daarnaast steunt het structureel begrotingsplan op de prognoses van de Europese Commissie en het Draft Budgetary Plan op de prognoses van het FPB.

3 Het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn en het Draft Budgetary Plan

België bezorgde op 18 maart 2025 zijn structureel begrotingsplan. Dat plan bevat de budgettaire doelstellingen die België in de loop van de jaren 2025 tot 2029 wil realiseren, meer in het bijzonder op het vlak van de groei van de netto primaire uitgaven zoals die zijn gedefinieerd in de Europese regelgeving (cf. deel I, hoofdstuk II, van dit verslag).

België heeft zich ertoe verbonden, voor de gezamenlijke overheden, in 2025 de groei van die uitgaven te beperken tot maximum 3,6% in vergelijking met het voorgaande jaar. Voor de komende jaren ligt dat percentage nog lager (2,5% in 2026 en 2027, 2,1% in 2028 en 2029). Volgens de hypothesen gehanteerd in het structureel begrotingsplan, moet het door het naleven van die groeipercentages mogelijk zijn het vorderingentekort van de gezamenlijke overheid te verminderen tot 3% van het bbp in 2029.

Het traject van het structureel begrotingsplan verschilt van het traject dat de Europese Commissie in februari 2025 voorstelde (gemiddelde groei van 2,53%). Het houdt immers rekening met de laattijdige vorming van de federale regering en het verdaagt de inspanning die de Commissie in 2025 vroeg naar 2026 en de volgende jaren. Zoals dit verslag al vermeldt, kan Entiteit I door de toepassing van het nieuwe traject, in combinatie met de ontsnappingsclausule voor militaire uitgaven, voldoen aan haar Europese verbintenissen (cf. deel I, hoofdstuk II, punt 3).

Daar de Europese Commissie de begrotingstoestand van de overheid enkel voor België onderzoekt, verdeelt het structureel begrotingsplan de vereiste inspanning niet over de deelopoverheden. Het wijst er in dat verband op dat die overheden onderling tot een akkoord moeten komen om individueel hun budgettaire verplichtingen te bepalen.

De Europese Commissie onderzoekt momenteel het structureel begrotingsplan. Haar advies wordt tegen juni eerstkomend verwacht en zal bij het volgende Europees Semester ter beoordeling aan de Europese Raad worden voorgelegd. De goedkeuring van het structureel begrotingsplan zal bindend zijn voor België, tenzij België een eventuele aanpassing vraagt.

Het structureel begrotingsplan geeft niet aan hoe de verschillende overheden van Entiteit II samen of individueel het door de HRF voorgestelde traject voor de netto primaire uitgaven willen naleven. Het plan verwijst overigens niet naar het begrotingsbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest omdat er geen volwaardige regering is.

Volgens de gegevens in de algemene toelichting (pagina 23) zouden de netto primaire uitgaven van Entiteit I met 7,24% van het bbp groeien in 2025, wat aanzienlijke afwijkt van het door de HRF

aanbevolen traject (3,81%). Deze afwijking komt echter (tot 0,04% van het bbp) overeen met de toegelaten afwijking nadat de Europese ontsnappingsclausule voor defensie-uitgaven mee in rekening wordt genomen.

Naast het structureel begrotingsplan heeft België op 30 april 2025 een *Draft Budgetary Plan* ingediend. Dat document, dat zich beperkt tot 2025, wijst erop dat het vorderingensaldo van de gezamenlijke Belgische overheid in de loop van dit jaar (-5,5%) hoger zal liggen dan vermeld in het structureel begrotingsplan (-4,7%). Dat verschil wordt onder meer gerechtvaardigd door de stijging van de militaire uitgaven (0,4% van het bbp). De groei van de netto primaire uitgaven tussen 2024 en 2025 werd op 4,1% geraamd, wat 0,5% meer is dan het percentage dat het structureel begrotingsplan in aanmerking neemt.

De beoordeling van de Europese Commissie van het *Draft Budgetary Plan* was nog niet beschikbaar toen het Rekenhof zijn begrotingsverslag finaliseerde.

DEEL II

Ontvangsten van Entiteit I

Hoofdstuk I

Ontvangsten van de federale overheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten van de federale overheid

De algemene toelichting raamt de door de federale overheid geïnde ontvangsten (op kasbasis) voor 2025 op 155,9 miljard euro, een stijging van 3,1% in vergelijking met de realisaties van 2024. De gemeentelijke opcentiemen op de personenbelasting (waarvoor de algemene toelichting geen raming vermeldt) zijn niet opgenomen in dat bedrag.

De ontvangsten bestaan voornamelijk uit fiscale ontvangsten (die stijgen met 3,8% in vergelijking met de vorige realisaties). Die stijging wordt uitgebreider besproken in de hiernavolgende punten.

Tabel – Totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Realisaties 2024	Initieel 2025	Verschil
Fiscale ontvangsten	150.279	155.945	+5.666
Niet-fiscale ontvangsten	7.119	6.410	-709
Totale ontvangsten	157.398	162.355	+4.957
Afdrachten Europese Unie	3.777	3.845	+68
Afdrachten gewesten en gemeenschappen	56.979	58.464	+1.485
Afdrachten sociale zekerheid	24.081	26.551	+2.470
Diverse afdrachten	1.760	1.765	+5
Totale afdrachten	86.597	90.625	+4.028
Middelenbegroting	70.801	71.730	+929
<i>(Percentage van de totale ontvangsten)</i>	<i>(45,0%)</i>	<i>(44,2%)</i>	

Bron: algemene toelichting en Rekenhof

De kredieten in de algemene uitgavenbegroting buiten beschouwing gelaten, bedragen de afdrachten aan andere overheden 90,6 miljard euro, een stijging met 4,7% in vergelijking met de realisaties van 2024. Het gaat daarbij voornamelijk om fiscale ontvangsten. Slechts 17 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten is afgedragen aan de gewesten. Die afdrachten bedragen 55,8% van de totale ontvangsten.

De middelenbegroting wordt op 71,7 miljard euro geraamd, wat neerkomt op een stijging met 1,3% in vergelijking met het voorgaande jaar.

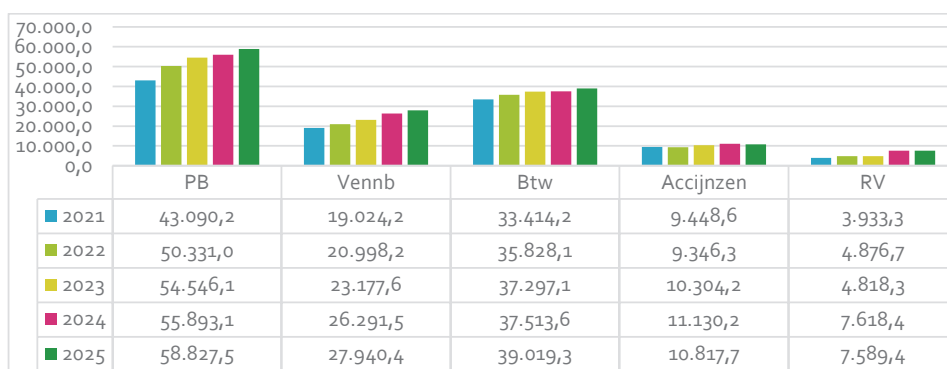
2 Fiscale ontvangsten

2.1 Evolutie van de kasontvangsten

De ontvangsten op kasbasis voor 2025 worden geraamd op 155.945,6 miljoen euro, een stijging van 5.666,1 miljoen euro (+3,8%) ten opzichte van de vermoedelijke ontvangsten van 2024.

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 (-5.865,6 miljoen euro) betreffen in hoofdzaak de bedrijfsvoorheffing (voor 2025 4.699,7 miljoen euro lager geraamd dan de ontvangsten op ESR-basis).

Grafiek - Evolutie belangrijkste belastingcategorieën 2021-2025 (in miljoen euro)



Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

De geraamde ontvangsten uit de personenbelasting nemen toe met 5,3% (2.934,4 miljoen euro) en houden rekening met de impact op de kohieren van de hervorming van de bedrijfsvoorheffing, die doorgevoerd werd in de periode 2022-2024⁴⁵.

De ontvangsten uit de vennootschapsbelasting stijgen in 2025 met 1.648,9 miljoen euro (+6,3%), door hogere voorafbetalingen (+981,7 miljoen euro) en kohieren (+630,8 miljoen euro). De ontvangsten nemen toe als gevolg van een macro-economische groei (+6,2%), de bijkomende weerslag van de eerdere maatregelen (-16,2 miljoen euro), technische correcties (-334,2 miljoen euro) en de conclaafmaatregelen (+372 miljoen euro).

De zuivere btw (+4% of 1.505,7 miljoen euro) neemt in 2025 in hoofdzaak toe door de macro-economische groei (+4%).

De geraamde accijnzen nemen af met 2,8% (-312,5 miljoen euro). De daling is grotendeels toe te schrijven aan de daling van de ontvangsten op rookwaren door een verminderde consumptie en de afwezigheid van anticipatieve inbruikstellingen (-167,2 miljoen euro)⁴⁶. De accijnzen op energieproducten blijven stabiel.

⁴⁵ Die hervorming had tot doel om de bedrijfsvoorheffing nauwer aan te sluiten met de uiteindelijke personenbelasting. Dit resulteerde in eerste instantie tot lagere ontvangsten in de bedrijfsvoorheffing, maar die worden gecompenseerd bij de latere kohieren.

⁴⁶ In december 2023 zorgde de aankondiging van tariefverhogingen vanaf 1 januari 2024 voor de indiening van heel wat bijkomende aangiftes, met toepassing van de (lagere) tarieven van 2023. Een deel van die aangiftes werd pas afgehandeld en geïnd in januari 2024 (167,2 miljoen euro). Omdat er geen tariefverhogingen voorzien zijn in 2025, verwacht de regering ook geen anticipatieve handelingen en zijn deze uitzonderlijke ontvangsten geëlimineerd voor 2025.

De verwachte ontvangsten van de roerende voorheffing blijven stabiel tegenover 2024, door enerzijds technische correcties van uitzonderlijke ontvangsten in 2024 (m.n. de afloop van de éénjarige staatsbon van september 2023 (-108,4 miljoen euro) en de uitkering van een superdividend (-489 miljoen euro) en anderzijds bijkomende inkomsten in 2025 door conclaafmaatregelen (+288 miljoen euro) en de groei van inkomsten uit dividenden (+403,3 miljoen euro).

Voor verdere bespreking van de fiscale maatregelen verwijst het naar punt 2.4 van dit verslag.

2.2 Basisraming van de ESR-ontvangsten door de FOD Financiën

De FOD Financiën licht in zijn nota van 27 februari 2025⁴⁷ de raming van de fiscale ontvangsten op ESR-basis voor 2025 toe. Hij raamt deze op 160.048,6 miljoen euro. Dit is 4.098,7 miljoen euro (+2,6%) meer tegenover de geraamde ontvangsten van 2024.

Algemeen

De FOD Financiën neemt als basis voor die raming de vermoedelijke gerealiseerde ESR-ontvangsten van 2024⁴⁸, 155.949,9 miljoen euro.

Hij neutraliseert eerst de impact van tijdelijke maatregelen of uitzonderlijke ontvangsten die de inkomsten van 2024 hebben beïnvloed via technische correcties (-2.201,2 miljoen euro - zie algemene toelichting, tabel 3, p. 115).

Daarna maakt hij voor de raming van de ontvangsten 2025 gebruik van een 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 FPB⁴⁹. De overige ontvangsten worden berekend door de bevoegde fiscale administraties en worden verder toegelicht in de Middelbegroting.

Om de totale fiscale ontvangsten te bepalen voegt de FOD Financiën nog de bijkomende impact van al besliste fiscale maatregelen (-224,5 miljoen euro) en een aantal technische correcties (+617,1 miljoen euro - zie algemene toelichting, tabel 3, p. 115)⁵⁰ toe. Deze worden nader toegelicht in punt 2.4.1.

Aanpassing Monitoringcomité

Tenslotte voegde het Monitoringcomité uitzonderlijke ontvangsten (1.260 miljoen euro) uit de geblokkeerde Russische tegoeden bij Euroclear toe. De FOD Financiën raamde dit bedrag in februari 2025, rekening houdend met een constante basis en de toen geldende depositorente van de ECB (3% tot 4 februari 2025, 2,75% vanaf 5 februari 2025).

De totale ESR-ontvangsten voor 2025 bedragen aldus 161.308,7 miljoen euro.

Opmerkingen en bijkomende toelichting van het Rekenhof

Het Rekenhof formuleert bij de basisraming van de ontvangsten van 2025 een aantal opmerkingen bij de technische correcties:

⁴⁷ Nota van de Studiedienst van de FOD Financiën met referentie ESS/2025-0024-01.

⁴⁸ De definitieve ESR-resultaten waren pas gekend na de opmaak van de raming (in februari 2025) en bedragen 155.769,5 miljoen euro, dit is 180,4 miljoen euro lager dan de raming, door lagere ontvangsten bij de kohieren (-112,5 miljoen euro personenbelasting, -65,4 miljoen euro vennootschapsbelasting, -13,1 miljoen euro belasting niet-inwoners) en hogere successierechten (+10,6 miljoen euro).

⁴⁹ Economische begroting, februari 2025, FPB.

⁵⁰ De totale correcties voor 2025 bedragen 1.859,7 miljoen euro, waarvan 1.260 miljoen euro is opgenomen door het Monitoringcomité in zijn verslag van maart 2025 en -17,5 miljoen euro voor de nieuwe maatregelen van de regering.

1) Roerende voorheffing op de staatsbon

Het Rekenhof merkt op dat de correctie van de bijkomende ontvangsten roerende voorheffing op de staatsbon van september 2023 (-108,4 miljoen euro) overbodig is, omdat die al verwerkt zit in de parameters van het Planbureau (cf. supra). De ontvangsten zijn hierdoor onderraamd.

2) Kohieren van de bedrijfsvoorheffing

Door aanhoudende technische problemen kon de FOD Financiën de voorbije jaren geen kohieren bedrijfsvoorheffing uitsturen voor de aanslagjaren 2022-2024.

In 2025 zal de FOD Financiën het normale kohieringsritme kunnen hernemen. Hij voegt daarom 271,12 miljoen euro toe aan de ontvangsten⁵¹. Door de onzekere inning van de laattijdig verstuurd kohieren van de voorgaande aanslagjaren⁵² houdt de FOD Financiën hiermee geen rekening. De ontvangsten kunnen bijgevolg onderraamd zijn.

2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)

De ontwerpbegroting raamt de fiscale ontvangsten op ESR-basis op 161.811,2 miljoen euro. De toename tegenover de basisraming (+502,6 miljoen euro) is toe te schrijven aan de bijkomende technische correcties (-17,5 miljoen euro) en nieuwe fiscale maatregelen (+520,1 miljoen euro), zie verder 2.4.2.

2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de fiscale maatregelen op de geraamde ontvangsten voor 2025 bedraagt +259,6 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de budgettaire impact van bestaande fiscale maatregelen (-224,5 miljoen euro) en anderzijds, bijkomende fiscale maatregelen (+520,1 miljoen euro) die werden beslist in de conclaven van februari en maart 2025.

Tabel 4 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2025" bij de algemene toelichting (p. 116) bevat een overzicht van deze maatregelen. De raming van deze maatregelen gebeurt eveneens op ESR-basis.

Hieronder bespreekt het Rekenhof de aanvullende weerslag van de bestaande en de nieuwe fiscale maatregelen.

2.4.1 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. Het Rekenhof formuleert opmerkingen bij de hierna volgende maatregelen:

Vergroening autofiscaliteit

Het Rekenhof merkt op dat de FOD Financiën geen rekening houdt met de toegenomen elektrificatie van het wagenpark⁵³ en het effect hiervan op de vennootschapsbelasting. Omdat elektrische en hybride wagens fiscaal minder belast worden dan de wagens op fossiele brandstoffen, nemen de verworpen uitgaven af, met een negatieve impact op de vennootschapsbelasting tot gevolg. Vanaf aanslagjaar (hierna AJ) 2026 vermindert ook de aftrek voor niet-emissievrije wagens tot maximaal 75%. Volgens een berekeningsnota van de FOD Financiën uit 2021 zou de vergroening en de verminderde aftrek voor AJ2026 leiden tot een minderontvangst van 88,4 miljoen euro. Hij nam, ten onrechte, aan dat het FPB dit effect verrekende in zijn parameters. Omdat er al recentere

⁵¹ Dit bedrag stemt overeen met de opbrengst, die verwacht wordt bij een tijdige kohiering.

⁵² In de maanden december 2024 – januari 2025 kohierde de FOD Financiën 333,6 miljoen euro (incl. 16,3 miljoen euro boetes) voor de aanslagjaren 2022-2023. Eind maart 2025 diende hiervan nog 248,8 miljoen euro geïnd te worden. In maart 2025 volgde de verdere kohiering van aanslagjaar 2023 (5,3 miljoen euro) en aanslagjaar 2024 (399,7 miljoen euro).

⁵³ Een proces dat extra gestimuleerd werd door de invoering van de wet van 25 november 2021 houdende fiscale en sociale vergroening van de mobiliteit.

data beschikbaar zijn⁵⁴, beveelt het Rekenhof aan om de berekening te herzien, zodat hiermee rekening kan worden gehouden vanaf de volgende begrotingsopmaak.

Hervorming investeringsaftrek

Voor de vaste activa, verkregen of tot stand gebracht vanaf 1 januari 2025, werd de investeringsaftrek (hierna "IA") grondig hervormd⁵⁵. Het nieuwe stelsel van investeringsaftrek voorziet in drie categorieën van IA met telkens vaste percentages: een basisaftrek, een verhoogde thematische aftrek⁵⁶ en een technologie-aftrek. Voor de verhoogde thematische aftrek worden de in aanmerking komende investeringen, na overleg met de gewesten, om de drie jaar herzien op basis van de duurzame transitienoden. De vorige regering voorzag een jaarlijkse budgettaire enveloppe van 100 miljoen euro. Volgens de ramingen van de FOD Financiën wordt die enveloppe gerespecteerd.

De FOD Financiën raamde de totale bijkomende IA ingevolge de hervorming op 1.055,4 miljoen euro, wat aan het standaardtarief van de vennootschapsbelasting (25%) zou leiden tot een minderontvangst van 263,9 miljoen euro. Hij neemt aan dat de jaarlijkse budgettaire kost beperkt zal zijn tot 100 miljoen euro⁵⁷, omdat slechts 37,9%⁵⁸ van de IA daadwerkelijk zal verrekend kunnen worden in het jaar van de investering. Het Rekenhof wijst erop dat de resterende impact (163,9 miljoen euro) niet verloren is en de volgende belastbare tijdperken kan belasten (via de stock aan overgedragen IA). Hoeveel verrekend kan worden in een belastbaar tijdperk is afhankelijk van de resterende belastbare winst⁵⁹. Het Rekenhof merkt ook op dat er nog geen rekening gehouden werd met de digitale investeringslijst (thematische IA), die nog steeds niet is gepubliceerd.

Pillar II: Minimumbelasting voor grote multinationale en omvangrijke binnenlandse groepen

Bij de initiële begroting van 2024 nam de regering aan dat de opbrengsten ingevolge de invoering van een internationale minimumbelasting zouden gerealiseerd worden via de daartoe specifiek ingevoerde heffingen (de QDMTT⁶⁰ en de IRR⁶¹). Ze raamde de opbrengsten voor België voor beide heffingen op 765 miljoen euro⁶². In maart 2024 werden die bijgesteld naar 716 miljoen euro⁶³. Uit de realisaties blijkt enkel een ontvangst van 23 miljoen euro voor de QDMTT. Dit betekent echter niet dat er geen andere bijkomende ontvangsten zijn als gevolg van de invoering van de minimumbelasting.

Door nieuwe inzichten van de OESO en wetwijzigingen in de Belgische vennootschapsbelasting moet worden vastgesteld dat de inkomsten niet zozeer via de bijzondere heffingen worden geïnd maar dat deze vervat zitten in de gewone vennootschapsbelasting en moeilijk afgezonderd kunnen worden om de realisaties te bepalen:

⁵⁴ Volgens data van Febiac kenden alle gebruikte parameters in de initiële berekeningsnota (het wagenpark, het aantal nieuwe wagens, het aandeel elektrische wagens en de onderhoudskosten) een aanzienlijke stijging tegenover de initiële raming.

⁵⁵ Wet van 12 mei 2024 houdende diverse fiscale bepalingen.

⁵⁶ Die aftrek is nog onderverdeeld in vier lijsten: de energie-investeringslijst, de vervoer-investeringslijst, de milieuvriendelijke investeringslijst en de investeringslijst voor digitale ondersteuning.

⁵⁷ Waarvan 80,5 miljoen euro in 2025 via de voorafbetalingen.

⁵⁸ Dit percentage geeft de verhouding weer tussen de in aftrek genomen IA in de aangifte en de gecumuleerde beschikbare IA (=nieuwe IA van huidig aanslagjaar + overgedragen IA van de vorige aanslagjaren). Voor AJ2023 was dit percentage toegenomen tot 37,9%.

⁵⁹ Meer bepaald het resterend saldo na de 4^{de} bewerking in de aangifte.

⁶⁰ *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.

⁶¹ *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.

⁶² REKENHOF, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023*, p. 36 en *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2024*, p. 28.

⁶³ 608,6 miljoen euro via voorafbetalingen in 2024 en het resterende deel via inkohiering (75,2 miljoen euro in 2025 en 32,2 miljoen euro in 2026).

- Uit nieuwe analyses van de OESO in 2024 blijkt dat een deel van de inkomsten niet zal gerealiseerd worden door bijkomende heffingen, maar eerder door een toename van de nationale vennootschapsbelasting. Dit komt omdat al veel landen de regelgeving toepassen en het nog weinig zinvol is om bepaalde activiteiten naar het buitenland te verplaatsen (*'profit shifting'*), waar ook een tarief van 15% van toepassing is.
- Om het concurrentievermogen van bepaalde belangrijke sectoren van de Belgische economie te vrijwaren van de nadelige effecten van de minimumbelasting, voerde de wetgever in de vennootschapsbelasting een optieregeling in met betrekking tot de aftrek voor innovatie-inkomsten⁶⁴. Om een effectieve belastingdruk van 15% te bereiken, kan de ondernemer ervoor opteren om die aftrek niet of slechts gedeeltelijk op te nemen, en om te zetten in een niet-terugbetaalbaar belastingkrediet. Omgekeerd kan hij in een later belastbaar tijdperk, waarin een hogere belastingdruk dan 15% wordt vastgesteld, een deel van dit belastingkrediet opnieuw inzetten om de effectieve belastingdruk te verlagen naar 15%. Op die manier kan de groep of onderneming vermijden dat ze aan de verplichtingen inzake de internationale minimumbelasting moet voldoen.

Hoeveel en welk aandeel toe te wijzen is aan de hierboven beschreven effecten, kan op basis van de beschikbare gegevens niet nagegaan worden. Dit kan ten vroegste bij de afsluiting van de kohieren van AJ2025 (juni 2026). Door data-analyse kon de FOD Financiën wel vaststellen dat ondernemingen die gebruik maken van de aftrek van innovatie-inkomsten en in principe in aanmerking kwamen voor de minimumbelasting, in 2024 410 miljoen euro meer voorafbetalingen uitvoerden tegenover 2023. Op basis van deze analyse neemt de FOD Financiën aan dat de vooropgestelde impact in 2025 (75 miljoen euro) kan behouden blijven. Hij geeft wel aan dat nog geen rekening kon gehouden worden met de impact van Amerikaanse regeringsbeslissingen terzake.

Het Rekenhof wijst erop dat beide effecten tot een ander resultaat leiden: terwijl bij de winstverschuiving de belastbare basis verhoogt door hogere activiteiten, en tot structurele inkomsten leidt, betreft de inzet van de aftrek van innovatie-inkomsten als een belastingkrediet tot een verschuiving van inkomsten, wat leidt tot tijdelijke effecten in de inkomsten. De FOD Financiën wees bij de opmaak van de regelgeving ook op het risico van aangroeiende stocks. Hij raamde dat die op 5 jaar zouden kunnen toenemen tot 860 miljoen euro en die, bij aanwending, tot aanzienlijke dalingen in de vennootschapsbelasting kunnen zorgen. In de wetgeving is een verplichte evaluatie ingeschreven vanaf 2026.

2.4.2 Nieuwe fiscale maatregelen

De regering nam tijdens de begrotingsconclaven fiscale maatregelen met een positieve impact van 520,1 miljoen euro in 2025. Voor een opsomming van deze maatregelen verwijzen we naar tabel 4 van de algemene toelichting, p. 116.

Begrotingstabel stemt niet overeen met de berekeningen van de FOD Financiën

Voor de meeste maatregelen kon het Rekenhof van de FOD Financiën of de beleidscel van de bevoegde minister informatie bekomen over de berekeningswijze van de budgettaire weerslag. Het Rekenhof stelt evenwel vast dat de weerhouden geraamde opbrengst in de ontwerpbegroting afwijkt van de opbrengst die de FOD Financiën raamt:

⁶⁴ Wet van 12 mei 2024 houdende diverse fiscale bepalingen.

Tabel – Afwijkingen tussen geraamde opbrengsten in ontwerpbegroting en berekeningsnota's (impact 2025 - in miljoen euro)

Maatregel	Geraamde opbrengst in de ontwerpbegroting	Geraamde opbrengst volgens de FOD Financiën
Verhoging drempelbedrag flexi-jobs ⁽¹⁾	p.m.	-6,9
Btw steenkool 21%	2,5	1,1
Overgangperiode hybride voertuigen	-4,6	0,0
Verdubbeling incentive eigen middelen + afschaffing belastingvermeerdering VA	-10,0	0,0
Maatregelen investeringsklimaat (expats, groepsbijdrage, investeringsaftrek)	-17,5	-2,3 ⁽²⁾
Aanpassing sanctiebeleid controle	-17,5	-20 ⁽²⁾
Taks nationaliteitsverklaring	20,0	14,2
Exit-taks	25,0	8,7 ⁽²⁾
Fiscale regularisatie	35,0	55,0
Carried interest	50,0	15,0 ⁽²⁾
Effectentaks – aanbevelingen Rekenhof	50,0	p.m.
6% btw op sloop en heropbouw	-117,0	-125,0
DBI-aftrek	350,0	320,2
Totaal	365,9	260,0

⁽¹⁾ De verhoging van het drempelbedrag van 12.000 naar 18.000 euro geldt vanaf inkomstenjaar 2025 en werd daarom opgenomen in het voorontwerp van de programmawet. De initiële begroting 2025 vermeldt evenwel geen budgettaire impact voor deze maatregel.

⁽²⁾ De FOD Financiën raamde de impact op jaarbasis, zonder deze specifiek toe te wijzen aan een bepaald begrotingsjaar. Uitgaande van een inwerkingtreding op 1 juli 2025, geeft deze tabel de helft van de door de FOD Financiën geraamde jaaropbrengst weer.

Bron: Rekenhof

De beleidscel van de minister van Financiën verklaart dat de impact in de ontwerpbegroting 2025 steunt op de informatie die voorhanden was tijdens de regeringsonderhandelingen. Intussen kon de FOD Financiën meer gedetailleerde en geactualiseerde berekeningen maken of werden nog inhoudelijke aanpassingen gedaan aan de geplande maatregelen⁶⁵. Bovendien treden bepaalde maatregelen pas in werking vanaf 1 juli 2025, wat eveneens een gedeeltelijke verklaring vormt voor sommige verschillen.

Moeilijk op te volgen fiscale maatregelen

De FOD Financiën merkt op dat hij de uiteindelijke impact van de volgende fiscale maatregelen (beslist tijdens het begrotingsconclaaf van februari 2025) moeilijk, of zelfs helemaal niet, zal kunnen opvolgen:

- Investeringsklimaat: groepsbijdrage en schrappen begrenzingen investeringsaftrek;
- DBI-aftrek;
- Verlaagd btw-tarief voor sloop en heropbouw;
- Verhoging btw-tarief steenkool;
- Verhoging btw-tarief verbrandingsketels fossiele brandstoffen;
- Overgangperiode hybride voertuigen.

Het Rekenhof verwijst in dit verband naar zijn jaarlijkse boeken – deel III waarin het o.a. de realisatie van fiscale maatregelen beoordeelt. Uit deze jaarlijkse analyse blijkt dat het voor heel wat

⁶⁵ Bijvoorbeeld het belastingtarief op *carried interest* (zie infra) zou eerst 20% zijn maar het voorontwerp van programmawet voorziet uiteindelijk in een tarief van 25%.

maatregelen onmogelijk is om na te gaan of de maatregelen de beoogde opbrengst opgeleverd hebben. Dit belemmert een goed budgettair beheer.

Naast bovenstaande meer algemene opmerkingen, formuleert het Rekenhof inhoudelijke toelichtingen en opmerkingen bij de budgettaire ramingen van de hierna vermelde maatregelen.

Aanpassing sanctiebeleid controles (- 17,5 miljoen euro)

In geval van niet-aangifte, laattijdige, onvolledige of onjuiste aangifte, legt de fiscus in principe een belastingverhoging van 10 tot 200 procent op. Indien de belastingplichtige evenwel kan aantonen dat hij te goeder trouw handelde, kan de administratie afzien van de 10% belastingverhoging⁶⁶.

De regering bepaalt nu dat bij een eerste overtreding te goeder trouw geen belastingverhoging wordt toegekend. Behalve in geval van een aanslag van ambtswege, wordt er bovendien bij een eerste overtreding automatisch goede trouw vermoed, wat vervolgens door de administratie weerlegd kan worden.

Aangezien de maatregel ingaat voor belastingverhogingen ingekohierd na 1 juli 2025, heeft de regering voor 2025 slechts de helft van de kostprijs ingeschreven (-17,5 miljoen euro). Het Rekenhof stelt echter vast dat tijdens de vorige 3 kalenderjaren het zwaartepunt van de inkohiering van de belastingverhogingen zich vooral in de tweede jaarhelft situeert. Zo wordt gemiddeld 70% van de belastingverhogingen in de personenbelasting en 75% van de belastingverhogingen in de vennootschapsbelasting ingekohierd na 1 juli⁶⁷. Daarnaast houdt de FOD Financiën enkel rekening met de impact in de personenbelasting en de vennootschapsbelasting⁶⁸, maar werd geen rekening gehouden met de kostprijs van deze maatregel voor de vrijstelling doorstorting bedrijfsvoorheffing. Ook voor deze laatste categorie zal de regering het sanctiebeleid bij controles aanpassen zoals hierboven beschreven. Het Rekenhof acht de budgettaire kostprijs van deze maatregel bijgevolg ondertraamd. Het beveelt tevens aan te evalueren of deze maatregel geen ongewenste effecten tot gevolg heeft, zoals bijvoorbeeld een verhoging van het aantal foutieve aangiftes.

De beleidscel van de minister van Financiën merkt op dat er bij een tweede overtreding te goeder trouw een belastingverhoging van 20% van toepassing zal zijn.

Taks nationaliteitsverklaring (+20 miljoen euro)

Om de Belgische nationaliteit te bekomen, moet men in de regel een *procedure nationaliteitsverklaring* doorlopen. Bij de aanvang van deze procedure moet de aanvrager een registratierecht van 150 euro betalen. De regering zal dit tarief met ingang van 1 juli 2025 optrekken tot 1.000 euro (jaarlijks te indexeren).

De FOD Financiën raamt de opbrengst voor 2025 op 14,2 miljoen euro. Hij steunt zijn raming op het gemiddeld aantal aanvragen van de afgelopen jaren en houdt rekening met een daling van dit aantal met iets meer dan 27%. Hij wijst erop dat dit bedrag mogelijks overschat is aangezien een deel van de aanvragers na de tariefstijging mogelijks niet langer een aanvraag kan indienen omwille van de preciaire financiële situatie waarin ze zich bevinden.

Exit-taks (+25 miljoen euro)

Indien een onderneming haar zetel naar het buitenland verplaatst, beschouwt het fiscaal recht dit als een *met vereffening gelijkgestelde verrichting*. Het maatschappelijk vermogen wordt dus geacht te zijn verdeeld, wat aanleiding geeft tot het belasten van de (latente) meerwaarden in de vennootschapsbelasting. Deze bestaande fiscale fictie in de vennootschapsbelasting wordt voortaan ook doorgetrokken naar de aandeelhouders-natuurlijke personen. Zij zullen geacht worden een

⁶⁶ Artikel 444, eerste en derde lid, WIB 92.

⁶⁷ Deze cijfers betreffen specifiek de 10% belastingverhoging.

⁶⁸ De gemiddelde opbrengst van de 10% belastingverhoging in de personen- en vennootschapsbelasting overheen de aanslagjaren 2018-2022 bedroeg afgerond 56 miljoen euro per jaar.

dividend te hebben ontvangen n.a.v. de fictieve vereffening, waarop zij een exit-taks verschuldigd zijn.

De FOD Financiën raamt de jaarlijkse opbrengst op 17,4 miljoen euro (rekening houdend met een inwerkingtreding op 1 juli 2025 zou dit dus 8,7 miljoen euro zijn) maar geeft aan dat deze raming belangrijke beperkingen kent en bijgevolg erg onzeker is. Hij benadrukt tevens dat de opbrengst sterk kan fluctueren van jaar tot jaar.

Het Rekenhof wijst erop dat deze maatregel pas vanaf 2026 inkomsten zal kunnen genereren. Aangezien geen daadwerkelijke dividenduitkering plaatsvindt, kan immers geen bronheffing worden ingehouden. Belastingplichtigen zullen de belastbare inkomsten derhalve moeten opnemen in hun belastingaangifte personenbelasting/belasting niet-inwoners natuurlijke personen. De opbrengst van deze maatregel is dus overschat met 25 miljoen euro in de ontwerpbegroting voor 2025.

Btw verbrandingsketels 21% (+ 49 miljoen euro)

Het btw-tarief geheven op de plaatsing van verbrandingsketels is afhankelijk van de leeftijd van het gebouw waarin deze installaties geplaatst wordt. Voor een nieuwbouw geldt het standaardtarief van 21%, voor oudere privéwoningen (minstens 10 jaar oud) geldt een verlaagd tarief van 6%.

De regering stelt voor om het verlaagd tarief voor de plaatsing van verbrandingsketels in oudere woningen vanaf 1 juli 2025 enkel nog voor te behouden voor installaties die niet op fossiele brandstof werken. Niet-specifieke onderdelen zoals vloerverwarmingssystemen of radiatoren die gebruikt kunnen worden met fossielvrije verbrandingsketels, alsook onderhouds- of herstellingswerken, kunnen wel blijven genieten van het verlaagd tarief van 6%.

De FOD Financiën houdt door het ontbreken van meer gedetailleerde gegevens in zijn raming onvoldoende rekening met het feit dat verwarmingsinstallaties op fossiele brandstoffen eveneens in woningen kunnen geplaatst worden die geheel of voornamelijk gebruikt worden voor btw-plichtige activiteiten. In dat geval bedraagt het btw-tarief momenteel reeds 21%. Bovendien hanteert de FOD Financiën door een gebrek aan gedetailleerde gegevens een gemiddelde installatieprijs die geen onderscheid maakt tussen de installatie van specifieke en niet-specifieke onderdelen, hoewel deze laatste onderworpen blijven aan het verlaagde tarief. De FOD Financiën wijst zelf op een mogelijke overraming doordat de gebruikte gegevens niet voldoende gedetailleerd zijn.

Het Rekenhof acht op basis van bovenstaande bevindingen een overschatting zeer waarschijnlijk. Bij gebrek aan monitoring raadt hij aan om de regionale evoluties met betrekking tot het plaatsen van fossiele verbrandingsketels (bijvoorbeeld een verbod op plaatsing van mazout-installaties) nauwkeurig op te volgen de komende jaren aangezien deze een invloed kunnen hebben op de budgettaire opbrengst van deze maatregel.

Carried interest (+50 miljoen euro)

Carried interests kunnen omschreven worden als een prestatievergoeding voor medewerkers van *private equity*- en durfkapitaalfondsen, bovenop een vaste beheersvergoeding. België beschikt, in tegenstelling tot vele buurlanden, niet over een specifiek belastingregime voor deze inkomsten. Om enige rechtszekerheid te bieden, stelde de FOD Financiën de voorbije jaren rulings op. Maar toch blijken dergelijke inkomsten in de praktijk vaak onbelast. Controles kunnen leiden tot herkwalficatie in beroeps- of diverse inkomsten.

De regering wenst nu een belastingregeling in te voeren om meer rechtszekerheid te bieden aan de begunstigde natuurlijke personen en toch concurrentieel te blijven tegenover het buitenland. Op uitkeringen aan natuurlijke personen zal, vanaf datum van publicatie van de regelgeving in het Belgisch Staatsblad, 25% roerende voorheffing verschuldigd zijn. Om te vermijden dat managementvennootschappen ingezet worden om *carried interests* uit te keren via laagbelaste dividenden (15%), zullen vennootschappen geen liquidatiereserves meer kunnen aanleggen zolang

ze aandelen of deelbewijzen van het investeringsfonds bezitten⁶⁹. Aandelenoptieplannen vallen buiten het toepassingsveld, en blijven vatbaar voor herkwalificatie.

De regering acht een jaarlijkse opbrengst van 50 miljoen euro mogelijk. Volgens de Bijzondere Belastinginspectie (BBI) kan deze opbrengst in het gedrang komen door onduidelijke terminologie in de wetgeving en het gebruik van alternatieve verlonings-technieken of structuren.

Specifiek voor 2025 wijst het Rekenhof er ook op dat de jaaropbrengst niet aangepast is aan de datum van inwerkingtreding en dat er ook geen rekening is gehouden met de overgangsbepaling die bepaalt dat investeringsfondsen die uiterlijk op de dag van de publicatie in vereffening zijn gesteld, niet onder het toepassingsveld vallen. Door het verbod op de aanleg van liquidatiereserves, kan er ook een negatieve impact zijn op andere ontvangsten (m.n. de specifieke heffing van 10% in de vennootschapsbelasting, die verschuldigd is bij de aanleg ervan en de inkomsten roerende voorheffing bij vervroegde uitkering van de liquidatiereserves aan 6,5%).

Effectentaks – aanbevelingen Rekenhof (+50 miljoen euro)

Effectenrekeningen met een gemiddelde waarde van meer dan 1 miljoen euro zijn onderworpen aan een effectentaks van 0,15%. In 2022 vernietigde het Grondwettelijk Hof de twee specifieke antimisbruikbepalingen die waren voorzien om ontwijing van de taks te voorkomen⁷⁰. Zo was er een onweerlegbaar vermoeden van misbruik bij zowel de splitsing van een effectenrekening in meerdere rekeningen bij dezelfde tussenpersoon als bij de omzetting van belastbare effecten in effecten op naam. In oktober 2024 publiceerde het Rekenhof een verslag naar aanleiding van een audit, waarin aanbevelingen werden gedaan omtrent een betere inning en controle van de taks⁷¹.

De regering schreef een opbrengst van 50 miljoen euro in voor 2025 naar aanleiding van het omzetten van de aanbevelingen van het Rekenhof. Met ingang van 1 juli 2025 geldt dat een splitsing van een effectenrekening in meerdere rekeningen of het omzetten van belastbare effecten in effecten op naam een (weerlegbaar) vermoeden van misbruik uitmaken. De tussenpersoon of de titularis moet dit melden aan de administratie voor zover de waarde op de effectenrekening juist voor de omzetting of splitsing meer dan 1 miljoen euro bedraagt. Indien de titularis het vermoeden niet kan weerleggen, moet deze de taks zelf aangeven en betalen.

Aangezien deze maatregel reeds 50 miljoen euro moet opbrengen in 2025, rekent de regering erop dat de bijkomende inkomsten reeds vervat zitten in de aangifte door de tussenpersonen aangezien enkel zij voor het einde van het jaar de taks aangeven en betalen⁷². De melding moet evenwel slechts plaatsvinden op de laatste dag van de maand volgend op het einde van de referentieperiode, zijnde 31 oktober. Vervolgens moet de administratie deze gegevens verwerken, de titularis aanschrijven, hem de kans geven om dit vermoeden te weerleggen en deze motivatie beoordelen. Indien de administratie oordeelt dat er sprake is van misbruik, zal de titularis pas het daaropvolgende jaar de taks aangeven en betalen. Het Rekenhof acht het voorziene tijdsbestek weinig realistisch en vermoedt dat de geschatte ontvangsten met vertraging ontvangen zullen worden. Bovendien zal de maatregel met betrekking tot de toegang tot het Centraal Aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten (CAP) slechts vanaf 1 december 2026 in werking treden en kan deze dus nog geen opbrengsten generen uit controles in 2025 of 2026. De regering verduidelijkt dat het logisch is dat de opbrengst van deze maatregel enige tijd zal nemen om op kruissnelheid te komen. Het Rekenhof merkt op dat voor 2025 reeds een opbrengst op kruissnelheid werd ingeschreven.

Het Rekenhof stelt tot slot vast dat voor 2025 onvoldoende rekening gehouden wordt met gedragswijzigingen aangezien de splitsingen en omzettingen voor 1 juli 2025 niet gevat zijn door

⁶⁹ Volgens de BBI werd dergelijke bepaling al opgenomen in sommige rulings. De impact van de rulings is niet gekend.

⁷⁰ Bovendien werd ook de retroactieve toepassing van de algemene antimisbruikbepaling vernietigd.

⁷¹ https://www.ccrek.be/sites/default/files/Docs/2024_42_Effectentaks.pdf.

⁷² De titularis zelf heeft tijd tot 15 juli van het jaar volgend op het einde van de referentieperiode om de taks aan te geven en tot 31 augustus van datzelfde jaar om de taks te betalen, wat betekent dat deze inkomsten pas het volgende begrotingsjaar als opbrengst kunnen gerekend worden. De betalingen door de tussenpersonen bedragen voor ongeveer 89% van de totale ontvangsten van de JTER voor een specifiek jaar.

deze specifieke antimisbruikbepaling, maar wel door de algemene antimisbruikbepaling⁷³. Deze algemene antimisbruikbepaling werd echter op heden nog niet toegepast in het kader van de JTER.

Uitbreiding belastbare basis roerende voorheffing (+238 miljoen euro)

Door gebruik te maken van liquidatiereserves⁷⁴ of de VVPRbis-regeling⁷⁵ kunnen ondernemingen op een fiscaal gunstige manier winsten uitkeren aan hun aandeelhouders. De regering wenst zowel de wachttermijn als de tarieven van beide regelingen meer te harmoniseren. Voor de aangelegde liquidatiereserves vanaf 1 januari 2026, zal de vereiste wachttermijn om te genieten van het verlaagd tarief, verkort worden tot drie jaar. De verschuldigde roerende voorheffing stijgt tot 6,5%. Op die manier neemt het effectieve tarief van de liquidatiereserve toe van 13,64% naar 15%, zoals bij uitkering van een VVPRbis-dividend. Op uitkeringen waarbij de wachttermijn van drie jaar niet gerespecteerd wordt, zal in beide regelingen een tarief van 30% verschuldigd zijn (i.p.v. 20%).

De regering voorziet een optieregeling voor de oudere liquidatiereserves (aangelegd voor 1 januari 2026). Bij uitkeringen vanaf 1 juli 2025 kan de onderneming de bestaande regeling toepassen (uitbetaling na 5 jaar aan 5%) of kan hij opteren voor de verkorte wachttermijn van drie jaar aan 6,5%. De regering verwacht dat in 2025 en 2026 75%, en vanaf 2027 100% van die liquidatiereserves al na drie jaar zullen uitgekeerd worden. Ze raamt de bijkomende opbrengsten voor 2025 op 238 miljoen euro, zijnde 6,5% op de uitkeringen die normaal in 2027 zouden plaatsvinden. Het betreft hier in belangrijke mate een verschuiving van inkomsten.

Het Rekenhof merkt op dat de voorliggende begroting enkel rekening houdt met de inkomsten zoals ingeschreven in de notificaties (238 miljoen euro in 2025 en 30 miljoen euro in 2029). De bijkomende ontvangsten voor de jaren 2026-2028, zoals geraamd door de FOD Financiën⁷⁶, zijn dus niet verwerkt. De regering zal de opbrengst herzien bij de begrotingscontrole.

Met betrekking tot de inkomsten 2025 wijst het Rekenhof erop dat het uitkeringspercentage van 75% niet onderbouwd is en mogelijks te hoog is ingeschat. De keuze van de onderneming zal immers afhangen van zijn beleggingsstrategie, de beschikbaarheid van de middelen en de liquiditeitsbehoefte bij de begunstigde. De ontvangsten kunnen ook overraamd zijn omdat die gebaseerd zijn op de groei van de aangelegde liquidatiereserves⁷⁷. Uit de beschikbare realisaties blijkt dat die ontvangsten minder sterk toenamen dan de liquidatiereserves zelf⁷⁸. Een verdere monitoring van deze ontvangsten is aangewezen.

DBI-aftrek (+350 miljoen euro)

Vennootschappen kunnen onder bepaalde voorwaarden ontvangen dividenden en meerwaarden op aandelen 100% aftrekken van hun belastbare winst. Hiervoor moet de deelneming minstens 10% van het kapitaal van de dochtervennootschap vertegenwoordigen, ofwel een aanschaffingswaarde van minstens 2,5 miljoen euro hebben.

De notificaties van 14 februari 2025 vermelden een verhoging van de participatiegrens van 2,5 miljoen euro naar 4 miljoen euro. Bovendien moet de deelneming, in hoofde van grote

⁷³ Waarvoor geen meldingsplicht voorzien is en de bewijslast bij de administratie rust.

⁷⁴ Een KMO kan jaarlijks bij de winstverdeling een liquidatiereserve aanleggen. Op dat moment is de vennootschap een bijdrage van 10% verschuldigd. Na een wachtperiode van 5 jaar kunnen de aangelegde reserves uitgekeerd worden aan 5% roerende voorheffing (i.p.v. 30% bij een gewone dividenduitkering). Bij liquidatie is geen roerende voorheffing meer verschuldigd. Wordt de termijn van 5 jaar niet gerespecteerd, dan moet een roerende voorheffing van 20% worden betaald.

⁷⁵ Ondernemingen kunnen dividenden tegen 15% RV uitkeren op het VVPR-bis kapitaal (= kapitaalbreng in een KMO gedaan vanaf 1 juli 2013). Het verlaagd tarief is van toepassing op uitkeringen vanaf het derde boekjaar na dat van de inbreng. Het tarief bedraagt 20% voor uitkeringen m.b.t. het tweede boekjaar na dat van de inbreng.

⁷⁶ De FOD Financiën raamde de opbrengsten voor 2026 op 253,8, voor 2027 op 161,7, voor 2028 op 171,9 en voor 2029 op 105,6 miljoen euro.

⁷⁷ De aangelegde reserves namen toe van 4,8 miljard euro in 2018 tot 9,1 miljard euro in 2021 (+89,7%). De FOD Financiën extrapoleerde deze groei op de ontvangsten van de roerende voorheffing van 2023.

⁷⁸ Het Rekenhof wijst wel op de beperkte beschikbaarheid van data, gezien de aanleg van liquidatiereserves maar is ingevoerd vanaf AJ2015. Rekening houdend met de wachttermijn van vijf jaar, startte de uitkering aan het tarief van 5%, pas vanaf 2020.

ondernemingen, de aard van financieel vast actief hebben en zou de huidige aftrekregeling omgezet worden in een vrijstellingsregeling.

Ook in hoofde van DBI-beveks⁷⁹ voert de regering een verstrenging door. De meerwaarde op DBI-beveks zullen onderworpen zijn aan 5% en de verrekenbaarheid van de roerende voorheffing zal enkel mogelijk zijn indien de ontvangende vennootschap een bedrijfsleidersbezoldiging van minstens 45.000 euro heeft uitbetaald.

Het Rekenhof merkt op dat het voorontwerp van programmawet niet overeenstemt met de inhoud van voormelde notificaties. Zo zal de grens van 2,5 miljoen euro voorlopig behouden blijven en is er vooralsnog geen sprake van een omvorming van aftrekregeling naar vrijstellingsregeling. De vereiste dat een deelneming de aard van financieel vast actief moet hebben, geldt voor grote én middelgrote ondernemingen.

De FOD Financiën raamde de impact van deze wijzigingen, zoals opgenomen in het voorontwerp van programmawet, op 320,19 miljoen euro. Hij steunde hiervoor gedeeltelijk op verouderde cijfers van aanslagjaar 2022 en diende bepaalde assumpties te maken, waardoor de raming onzeker is. Het risico dat ondernemingen een participatie voortaan sneller kwalificeren als financieel vast actief eerder dan als geldbelegging, is bovendien reëel.

Op basis van bovenstaande elementen, merkt het Rekenhof op dat de impact van deze maatregel in de begroting (350 miljoen euro) overschat is.

3 Niet-fiscale ontvangsten

Algemene evolutie

In de middelenbegroting 2025 is 6.393 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten ingeschreven. Dat is 709 miljoen euro minder dan de ramingen voor 2024. Die daling is het gevolg van de stopzetting van de uitzonderlijke bijdrage van de energiesector in 2025 (-918 miljoen euro) en van het feit dat de staatsparticipaties in het kapitaal van bpost en Proximus vanaf dit jaar gecentraliseerd zijn bij de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (-133 miljoen euro). De terugstorting door de socialezekerheidsinstellingen van de teveel ontvangen bedragen (+702 miljoen euro in sectie 24 en +184 miljoen euro in sectie 18) heeft daarentegen een positieve invloed op die ontvangsten.

De niet-fiscale ontvangsten met een weerslag op het vorderingensaldo van de federale overheid worden geraamd op 6.640 miljoen euro. Dat is 733 miljoen euro meer dan in 2024.

Het Rekenhof stelt overigens vast dat de begrotingstabellen in de middelenbegroting geen melding maken van een aantal ontvangsten die in de loop van 2024 werden gerealiseerd. Dat is onder meer het geval voor 219,3 miljoen euro aan subsidies die diverse instanties terugbetaalden aan de FOD Sociale Zekerheid en een terugbetaling van 49,2 miljoen euro door Elia aan de FOD Financiën in het kader van haar opdrachten van openbare dienst.

Dividenden

De regering trekt de door Belfius gestorte dividenden in 2025 op tot 945 miljoen euro. Naast een gewoon dividend van 444,5 miljoen euro zal Belfius in 2025 ook een uitzonderlijk dividend van 500 miljoen euro moeten betalen aan de Staat, de enige aandeelhouder. Door de hoge winstafnemings in verhouding tot het nettoresultaat, moet de Europese Centrale Bank wel eerst haar akkoord verlenen voor die ontvangst.

De ontvangst uit het dividend van de Nationale Bank van België (NBB) over het boekjaar 2024 bedraagt in 2025 slechts 300.000 euro, zijnde het minimale dividend voorzien in haar organieke wet. Omdat de Europese Centrale Bank de intrestvoeten verhoogde, was de NBB hogere

⁷⁹ Een DBI-bevek is een distributiefonds dat minstens 90% van haar netto-inkomsten uitkeert. De ontvangende vennootschap kan de DBI-aftrek toepassen op deze inkomsten indien de aandelen in het fonds aan de taxatievoorwaarde voldoen.

vergoedingen verschuldigd voor de deposito's van de Belgische banken. Hierdoor sloot de NBB het boekjaar 2024 af met een verlies van 3,7 miljard euro.

Energie

In de middelenbegroting is voor 2025 212 miljoen euro ingeschreven voor de bijdrage van de energiesector aan de ontmanteling van de kerncentrales (-223 miljoen euro in vergelijking met de realisaties 2024). Volgens de ramingen van de FOD Economie zou die bijdrage echter 288 miljoen euro bedragen. De verantwoording van de middelenbegroting preciseert niet hoe die ontvangst voor 2025 werd berekend.

De Staat zal bovendien voor de laatste keer 20 miljoen euro ontvangen als bijdrage voor het langer openhouden van de reactoren Doel 1 en 2, die in 2025 buiten dienst worden gesteld. Vanwege contractuele bepalingen verwacht de regering echter geen ontvangst voor de verlenging van Tihange 1, die in oktober 2025 buiten dienst wordt gesteld.

Dit jaar zijn er geen uitzonderlijke ontvangsten zoals die de voorbije jaren werden geïnd in het kader van de energiecrisis (waaronder een bijdrage van de petroleumsector van 153,4 miljoen euro en een overwinstbelasting van 764,9 miljoen euro in 2024). Met die ontvangsten kon de regering steun verlenen aan de gezinnen en bedrijven die de gevolgen van de energiecrisis ondervonden en die geconfronteerd werden met uitzonderlijk hoge tarieven.

Dading met bpost

Net als in 2024 is in 2025 een ontvangst van 75 miljoen euro ingeschreven voor de terugbetaling door bpost van eventuele overcompensaties met betrekking tot contracten voor het beheer van de bankrekeningen van de Staat, voor verkeersboetes en voor nummerplaten. In 2024 werd echter geen betaling ontvangen omdat de onderhandelingen met bpost nog liepen.

In afwachting van een definitieve oplossing, heeft bpost een boekhoudkundige provisie van 89,2 miljoen euro ingeschreven.

Samenwerkingsovereenkomsten

Omdat er net als de voorgaande jaren geen samenwerkingsakkoorden zijn tussen de federale overheid en de deelstaten 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 in die ontvangsten niet worden bepaald voor 2025.

De totale ontvangsten die in dat verband werden geïnd (voor 2025 geraamd op 516 miljoen euro voor de CO₂-uitstootrechten en op 59 miljoen euro voor de verkoop van de UMTS-licenties) worden bijgevolg nog altijd op wachtrekeningen gestort.

Hoofdstuk II

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten van de sociale zekerheid

In de initiële begroting 2025 worden de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (Globaal Beheer van de werknemers, Globaal Beheer van de zelfstandigen, RIZIV-Geneseskundige Verzorging, stelsels buiten het Globaal Beheer en stelsel van de overheidspensioenen) geraamd op 146.095,1 miljoen euro (+6.300,4 miljoen euro, d.i. +4,5% in vergelijking met de voorlopige gerealiseerde ontvangsten voor 2024).

	2023 Gerealiseerd	2024 Voorlopig gerealiseerd	2025 Initieel	Evolutie 2024-2025	Evolutie 2024-2025 (%)
Bijdragen	76.693,5	80.383,7	83.218,6	+2.834,9	+3,5
Dotaties en toelagen van de overheden	26.497,8	27.239,1	29.762,7	+2.523,6	+9,3
Alternatieve financiering door de federale overheid	22.542,2	25.018,3	25.842,3	+824,0	+3,3
Andere ontvangsten	6.137,1	7.153,6	7.271,5	+117,9	+1,6
Totaal	131.870,6	139.794,7	146.095,1	+6.300,4	+4,5

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juni 2024) en algemene toelichting 2025

Het grootste gedeelte van de ontvangsten, namelijk 57%, is afkomstig van de socialezekerheidsbijdragen. De financiering door de overheden vertegenwoordigt 38,1% van de totale ontvangsten en bestaat uit de dotaties van de Staat en de toelagen van de deelstaten (20,4%) en uit het deel van de fiscale ontvangsten dat aan de sociale zekerheid wordt toegewezen (alternatieve financiering: 17,7%).

2 Eigen ontvangsten

2.1 RSZ-Globaal Beheer

De RSZ raamt de ontvangsten uit sociale bijdragen op 67.730,8 miljoen euro in 2025, wat een stijging is met 2.053,2 miljoen euro (+3,1%) in vergelijking met de voorlopige gerealiseerde ontvangsten van 2024. De stijging van de bijdragen is voornamelijk te verklaren door de stijging van de loonmassa (+2.517,6 miljoen euro⁸⁰) op basis van de hypothesen van het FPB van februari 2025. Volgens het FPB zal de loonmassa in 2025 met 3,9% stijgen voor de privésector⁸¹ en met 3,5% voor de overheidssector⁸², rekening houdend met een overschrijding van de spilindex in augustus 2025. Volgens de laatste vooruitzichten van het FPB zou er in 2025 echter geen indexoverschrijding meer plaatsvinden. Met die verschuiving is nog geen rekening gehouden bij de berekening van de bijdragen.

⁸⁰ Waarvan 2.433,1 miljoen euro voor de privésector en 186 miljoen euro voor de lokale besturen.

⁸¹ Oftewel een stijging van de lonen met 0,1%, een indexering van de lonen met 3,4% en een toename van het aantal VTE met 0,4%.

⁸² Oftewel een stijging van de lonen met 0,1%, een indexering van de lonen met 3,0% en een toename van het aantal VTE met 0,4%.

De weerslag van de loonmassa op de ontvangsten uit bijdragen wordt deels gecompenseerd door de toename van de verminderingen van de federale sociale bijdragen⁸³. Bij ongewijzigd beleid worden die geraamd op 3.642,4 miljoen euro in 2025 (+49,8 miljoen euro). Ze omvatten voornamelijk verminderingen in samenhang met de werkbonus⁸⁴ voor 1.729,9 miljoen euro (+50,7 miljoen euro) en structurele verminderingen⁸⁵ voor 1.868,9 miljoen euro (+2,8 miljoen euro).

De maatregelen die de ministerraad nam bij de opmaak van de initiële begroting 2025 hebben een weerslag op de ontvangsten uit sociale bijdragen die is becijferd op -386,9 miljoen euro (zie punt 4):

- gerichte loonlastenverlagingen (-325 miljoen euro);
- geleidelijke plafonnering van de werkgeversbijdragen (-75 miljoen euro);
- uitstel van de loonindexering en van de indexering van de sociale uitkeringen (-39,4 miljoen euro aan bijdragen voor de RSZ-Globaal Beheer);
- strijd tegen het draaideureffect (-8,5 miljoen euro aan sociale bijdragen);
- responsabilisering van de werkgevers (+61 miljoen euro).

3 Financiering van de sociale zekerheid door de overheid

3.1 Dotaties en toelagen van de overheden

RSZ – Globaal Beheer

De toelagen van de overheden werden vastgelegd op 11.361,7 miljoen euro⁸⁶. Ze stijgen met een globaal bedrag van 1.872,8 miljoen euro (+19,7%) in vergelijking met 2024. De voornaamste reden daarvan is de stijging van de evenwichtsdotatie⁸⁷ die het budgettaire evenwicht van de sociale zekerheid van de werknemers moet garanderen (+1.971,1 miljoen euro), deels gecompenseerd door de daling van de gewestelijke subsidies⁸⁸ (-182,5 miljoen euro).

De definitieve afrekeningen van de evenwichtsdotatie en van de alternatieve financiering van de geneeskundige verzorging voor het dienstjaar 2024 wijzen op een overfinanciering ten belope van respectievelijk 623,1 miljoen euro en 166,2 miljoen euro. Die afrekeningen zijn uitgaven ten laste van de begroting 2025 van het Globaal Beheer van de werknemers. Er is rekening mee gehouden bij het bepalen van de evenwichtsdotatie in de initiële begroting 2025. Rekening houdend met die afrekeningen belooft het begrotingstekort van het stelsel -789,4 miljoen euro.

3.2 Alternatieve financiering

De alternatieve financiering van de sociale zekerheid wordt verzekerd door voorafnames van de fiscale ontvangsten⁸⁹. In het ontwerp van begroting zijn de verschuldigde bedragen voor 2025 vastgesteld op 25.842,3 miljoen euro, waarvan 18.738,7 miljoen euro wordt voorafgenomen van de btw-ontvangsten⁹⁰ en 7.103,7 miljoen euro van de ontvangsten uit de roerende voorheffing. Die

⁸³ Bijdrageverminderingen die worden gezien als uitgaven zijn daar niet in opgenomen (voornamelijk bijdrageverminderingen voor eerste aanwervingen). Het gaat om een bedrag van 947,7 miljoen euro in 2025 (+27,6 miljoen euro, d.i. +3,0% in vergelijking met 2024).

⁸⁴ De werkbonus is een verlaging van de persoonlijke RSZ-bijdrage. Het gaat om een forfaitair bedrag dat afneemt naarmate het referentieloon stijgt.

⁸⁵ De structurele vermindering is een systeem van verlaagde werkgeversbijdragen waarbij voor elke werknemer een degressieve vermindering van de sociale bijdragen wordt toegekend.

⁸⁶ Dat bedrag omvat de evenwichtsdotatie (8.113,4 miljoen euro), de globale subsidie van de Staat (2.643,8 miljoen euro), de specifieke toelage van de Staat (205 miljoen euro) en de toelagen van de deelstaten (399,5 miljoen euro).

⁸⁷ Ze houdt daarbij rekening met de maatregelen die de ministerraad nam en die een weerslag hebben op de uitgaven en de ontvangsten van het Globaal Beheer van de werknemers in 2025.

⁸⁸ Sinds 1 juli 2014 zijn de deelstaten bevoegd voor het toekennen van bijdrageverminderingen (voornamelijk van de werkgeversbijdragen) die worden bepaald "in functie van de eigen kenmerken van de werknemers". De gewestelijke toelagen dekken de bijdrageverminderingen die onder die bevoegdheid vallen.

⁸⁹ Wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

⁹⁰ Gelet op de geraamde ontoereikendheid van de btw-ontvangsten zal evenwel een bedrag van 3,3 miljard euro worden voorafgenomen van de ontvangsten uit accijnzen op tabak en van de ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing, zoals toegestaan door de wet van 18 april 2017.

bedragen liggen hoger (+824 miljoen euro) dan de bedragen die verschuldigd waren in 2024. Ze worden enerzijds toegekend aan de RSZ-Globaal Beheer ten belope van 22.091,5 miljoen euro (+724,2 miljoen euro of +3,4%) en anderzijds aan het RSVZ-Globaal Beheer ten belope van 3.750,9 miljoen euro (+100 miljoen euro). In het kader van de alternatieve financiering krijgt de RSZ-Globaal Beheer vanuit de btw-ontvangsten ook 7.327,9 miljoen euro aan bijkomende financiële middelen voor de financiering van de geneeskundige verzorging.

De toepassing van de opgenomen toewijzingspercentages uit de wet van 18 april 2017 voor de netto-opbrengst van de btw leidt tot een lager bedrag dan het minimum⁹¹ uit diezelfde wet. Daarom werden de minima, net zoals in 2024, geactiveerd voor de financiering van de twee globale beheren.

Tabel – Evolutie van de alternatieve financiering die verschuldigd is voor de twee globale beheren (in miljoen euro)

	2023 Gerealiseerd	2024 Voorlopig gerealiseerd	2025 Initieel	Evolutie 2024-2025	Evolutie 2024-2025 (%)
RSZ-Globaal Beheer	19.361,6	21.367,3	22.091,5	724,2	3,4
btw – basisbedrag	8.520,9	8.577,9	8.837,8	259,9	3,0
btw – geneeskundige verzorging	7.193,7 ⁹²	6.841,0	7.327,9	486,9	7,1
Roerende voorheffing	3.647,0	5.948,4	5.925,8	-22,6	-0,4
RSVZ-Globaal Beheer	3.180,7	3.650,9	3.750,9	100,0	2,7
btw – basisbedrag	1.686,1	1.794,6	1.849,0	54,4	3,0
btw – geneeskundige verzorging	695,1 ⁹³	673,9	724,0	50,1	7,4
Roerende voorheffing	799,5	1.182,4	1.177,9	-4,5	-0,4
Totaal	22.542,3	25.018,3	25.842,3	824,0	+3,3

Bron: FOD Sociale Zekerheid, juni 2024, en Algemene Toelichting 2025

De financiering van de sociale zekerheid via de toewijzingsfondsen wordt ook verzekerd via de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid (108,6 miljoen euro). In totaal vertegenwoordigen de middelen die via de toewijzingsfondsen verschuldigd zijn aan de sociale zekerheid dus 25.952 miljoen euro⁹³, wat neerkomt op een stijging met 839,2 miljoen euro (+3,3%) in vergelijking met de laatste ramingen 2024.

De wet van 18 april 2017 bepaalt dat de percentages en de minimumbedragen aan btw en aan roerende voorheffing aangepast kunnen worden als er beslist wordt om nieuwe bijdrageverminderingen of bijkomende verminderingen van de sociale bijdragen of andere werkgelegenheidsmaatregelen in te voeren. In dat verband heeft de ministerraad van 11 april 2025 in eerste lezing een ontwerp van koninklijk besluit goedgekeurd dat de percentages en de minimumbedragen van de alternatieve financiering van het stelsel van de werknemers wijzigt vanaf 1 januari 2025. Die wijzigingen moeten de maatregelen compenseren⁹⁴ die de ministerraad nam bij

⁹¹ RSZ-Globaal Beheer: 21,70% van de geïnde btw-bedragen met een minimum van 8.837,8 miljoen euro. RSVZ-Globaal Beheer: 4,54% van de geïnde btw-bedragen met een minimum van 1.849 miljoen euro.

⁹² De definitieve afrekeningen in verband met de bijkomende financiële middelen die werden toegewezen aan de financiering van de geneeskundige verzorging van het boekjaar 2023 zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 20 juni 2024. Het gaat om 6.800,4 miljoen euro voor de sociale zekerheid van de werknemers en om 655,9 miljoen euro voor de sociale zekerheid van de zelfstandigen. Met de verschillen werd rekening gehouden in de dotaties 2024.

⁹³ Alternatieve financiering (25.842,3 miljoen euro), de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid (108,6 miljoen euro) en inkomsten uit de personenbelasting voor de financiering van de deeleconomie (1 miljoen euro).

⁹⁴ Gerichte loonkostenverminderingen en geleidelijke plafonnering van de werkgeversbijdragen, cf. punt 4

de opmaak van de initiële begroting 2025 en die een negatieve impact hadden op de ontvangsten uit sociale bijdragen. De gegevens hierboven houden daar nog geen rekening mee.

4 Impact van de begrotingsmaatregelen

4.1 Gerichte loonkostverlagingen

De regering voorziet in gerichte loonkostverlagingen. De kostprijs voor de begroting wordt geraamd op 325 miljoen euro in 2025, en loopt op tot 1.000 miljoen euro in 2029.

Enerzijds voorziet zij in een verhoging, in twee fasen, van de wettelijk toegelaten maximumbijdrage voor maaltijdcheques van acht naar twaalf euro vanaf 2026. De verhoging van de maaltijdcheques heeft een negatieve impact op de vennootschapsbelasting (fiscale ontvangsten). De regering houdt voor 2025 nog geen rekening met deze maatregel omdat de sociale partners voorafgaandelijk nog hun advies moeten geven. Hierdoor is de datum van inwerkingtreding momenteel nog onduidelijk. Indien in 2025 reeds een verhoging plaatsvindt, zal de maatregel ook dit jaar al een (beperkte) kostprijs hebben.

Anderzijds voorziet de regering in het optrekken, in verschillende fasen, van de structurele bijdrageverminderingen⁹⁵ om de werkgeversbijdragen voor de lage en middelhoge lonen geleidelijk te verlagen. De eerste fase gaat vanaf het tweede kwartaal 2025 in. De RSZ heeft de mogelijke aanpassingen in de maximumbedragen en de afwijkingscoëfficiënten berekend om de door de regering vrijgemaakte begrotingsenveloppe te halen.

De tweede fase zal ingaan vanaf het tweede kwartaal 2026 via de verhoging van de afwijkingscoëfficiënt van de component 'zeer lage lonen'. De volgende fasen zullen ingaan vanaf 2027 en 2029. De nadere regels ervoor zijn echter nog niet nauwkeurig gedefinieerd. Het Rekenhof heeft geen informatie ontvangen over de eventuele onrechtstreekse effecten van de maatregel (impact op de tewerkstelling).

Tabel - Verdeling van de gerichte loonkostverlagingen (in miljoen euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Gerichte loonkostverlaging	325,0	600,0	800,0	800,0	1.000,0
- Vermindering werkgeversbijdrage	325,0	563,0	733,0	733,0	846,0
- Toegelaten maximumbijdrage maaltijdcheques	-	37,0	77,0	77,0	154,0
Verschil met het vorige jaar	-	+275,0	+200,0	-	+200,0

Bron: Begrotingsnotificaties van de regering, februari en maart 2025

4.2 Geleidelijke plafonnering van de werkgeversbijdragen

De regering plant geleidelijk een maximum in te voeren voor de berekening van de werkgeversbijdragen. Die maatregel kost jaarlijks budgettair 75 miljoen euro vanaf 2025 en 150 miljoen euro vanaf 2027.

De eerste fase zal vanaf het derde kwartaal 2025 ingaan. De RSZ identificeert thans vanaf welke grensbedragen geen enkele werkgeversbijdrage meer verschuldigd zal zijn om binnen de door de

⁹⁵ De structurele verminderingen zijn verminderingen van de werkgeversbijdragen. Ze bestaan samengevat uit een basisforfait en drie componenten: zeer lage lonen, lage lonen en hoge lonen. Elke component wordt berekend door een coëfficiënt (ook afwijkingscoëfficiënt) toe te passen op het verschil tussen het kwartaalloon en een maximumbedrag. Daardoor daalt de structurele bijdragevermindering naarmate het kwartaalloon van de werknemer korter bij het maximumbedrag ligt.

ministerraad vastgelegde jaarlijkse begrotingsenveloppe te blijven⁹⁶. Wat dat betreft, is het bedrag van 75 miljoen euro in 2025 zeker te hoog geraamd gelet op het feit dat de maatregel vanaf 1 juli in werking zal treden.

De tweede fase zal ingaan vanaf 2027 met een bijkomende jaarlijkse vermindering van de sociale bijdragen met 75 miljoen euro. De nadere regels voor de tenuitvoerlegging zijn nog niet gedefinieerd.

De RSZ raamt de beheersuitgaven voor de uitrol van de eerste fase tot slot op 197,7 duizend euro. Die beheersuitgaven zijn niet voorzien in de begrotingsnotificaties. De RSZ wijst erop dat dat bedrag later een aanpassing zal vergen.

4.3 Uitstel van de indexering van de lonen en sociale uitkeringen

De regering wil de automatische indexering van de sociale uitkeringen en de lonen van de ambtenaren uitstellen tot drie maanden na de overschrijding van de spilindex. Nu worden de sociale uitkeringen en de lonen van de ambtenaren met 2% geïndexeerd respectievelijk één maand en twee maanden nadat de "afgevlakte gezondheidsindex"⁹⁷ de "spilindex"⁹⁸ bereikt.

De budgettaire impact daarvan wordt geschat op 156 miljoen euro voor 2025 en loopt op tot 220 miljoen euro in 2029. Die is gebaseerd op de hypothesen van het FPB van februari 2025⁹⁹. De impact in de onderstaande tabel houdt geen rekening met de laatst beschikbare vooruitzichten waarin geen indexoverschrijding meer zou plaatsvinden in 2025 na de goedkeuring van de maatregel.

Tabel - Verdeling van de budgettaire impact in samenhang met het uitstel van de indexering van de sociale uitkeringen en de ambtenarenlonen (in miljoen euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Fiscale minderontvangsten (PB)	-160,2	20,5	-168,3	-164,5	-166,3
Minderontvangsten sociale bijdragen	-47,7	4,5	-50,7	-49,5	-52,7
Minderuitgaven voor sociale uitkeringen*	304,0	0,0	330,0	345,8	359,5
Vermindering van primaire uitgaven*	33,8	0,0	36,3	37,2	38,1
Niet-verdeelde impact op de primaire uitgaven ¹⁰⁰	26,1	0,4	47,7	35,0	41,4
Totale impact	156,0	25,4	195,0	204,0	220,0

* In de algemene toelichting, verschilt de verdeling van de impact op de sociale zekerheid en op de primaire uitgaven door de verwerking van de dotaties van de federale Staat (58,9 miljoen euro in 2025). De totale impact blijft ongewijzigd.

Bron: FPB, FOD Sociale Zekerheid en de FOD BOSA

⁹⁶ In zijn eerste hypothesen gaat de RSZ uit van een bovengrens voor de werkgeversbijdragen voor kwartaallonen van meer dan 85.000 euro (het gaat om 1.354 werknemers), per loontrekkende met een arbeidsovereenkomst bij eenzelfde werkgever. Op die basis raamt de RSZ de vermindering van de sociale bijdragen op 35 miljoen euro in 2025 en op 65,2 miljoen euro op jaarbasis.

⁹⁷ De afgevlakte gezondheidsindex is gelijk aan het rekenkundige gemiddelde van de gezondheidsindexen over de laatste vier maanden, vermenigvuldigd met een factor 0,98.

⁹⁸ De spilindex is een vooraf gedefinieerde waardedrempel waarmee de afgevlakte gezondheidsindex wordt vergeleken. Voor de overheidssector en de sociale uitkeringen liggen de spilindexen 2% uit elkaar en wordt een gelijkwaardige indexering toegepast telkens als ze worden bereikt.

⁹⁹ Overschrijdingen van de spilindex in augustus 2025, januari 2027, december 2027 en januari 2029.

¹⁰⁰ De niet-verdeelde uitgaven zijn de verschillen tussen de ramingen van het FPB en die van de FOD BOSA (3 miljoen euro) en de sociale zekerheid (23 miljoen euro). Die verschillen zullen worden uitgesplitst bij de aanpassing van 2025.

DEEL III

Uitgaven van Entiteit I

Hoofdstuk I

Uitgaven van de federale overheid

1 Ondersteunende departementen

Provisies

De provisionele kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting bedragen 6,7 miljard euro bij de vastleggingen en 5,9 miljard euro bij de vereffeningen. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om defensie-uitgaven. Net als in voorgaande jaren heeft de regering deze kredieten niet langer ingeschreven in een globale provisie, maar heeft ze deze gedifferentieerd in functie van het beoogde doel.

De algemene interdepartementale provisie, ingeschreven in sectie 06 van de algemene uitgavenbegroting, voldoet niet volledig aan deze differentiatie, aangezien ze vijf aparte doeleinden nastreeft (gerechtskosten, Fedasil, extra kosten voor de ontmanteling¹⁰¹, vakantiegeld en nieuwe contracten bpost). Het Rekenhof merkt op dat in de algemene toelichting (pagina 145) het totaal van dit provisioneel krediet over deze verschillende uitgaven wordt verdeeld. In het verleden heeft de regering de provisionele kredieten wel steeds gebruikt voor de doeleinden waarvoor ze bestemd waren.

Het Rekenhof merkt ook op dat de begroting transparanter zou worden indien, naar het voorbeeld van de provisie "Defensie", bepaalde middelen die zijn opgenomen in de interdepartementale provisie van sectie 06, rechtstreeks waren ingeschreven in de specifieke provisie binnen de secties of begrotingsprogramma's waarvoor ze bestemd zijn. Deze opmerking heeft met name betrekking op het deel van het provisioneel krediet dat bestemd is voor Fedasil (115,1 miljoen euro), de maatschappelijke dienstverlening aan Oekraïense vluchtelingen (295,5 miljoen euro), de *European Peace Facility* (124 miljoen euro) en de overbevolking in gevangenissen (55 miljoen euro).

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de provisionele kredieten die in dit ontwerp van algemene uitgavenbegroting zijn opgenomen (in miljoen euro):

¹⁰¹ Decommissioning dissynergies.

Tabel – Provisionele kredieten die zijn ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting (in miljoen euro)

Programma's	Doel	Bedragen
06.40.2	Diversiteit, gelijke kansen	0,2
06.90.01	Algemene provisie	607,3
06.90.1	Indexering	649,3
06.90.1	Nieuw beleid	50,8
06.90.1	Oekraïne	440,0
06.90.1	Versterking van de veiligheid	305,0
12.58.5	Nationale actie tegen racisme	0,8
14.53.5	Civiel crisisbeheer	5,2
16.50.0	Defensie	3.741,0
19.55.2	Detentiehuizen	67,4
25.52.0	Volksgezondheid (1733) ¹⁰²	1,5
Totaal		5.868,5

Bron: Algemene uitgavenbegroting

2 Gezagsdepartementen

2.1 Versterking veiligheidsdiensten en terugkeerbeleid

In het programma 06.90.1 "interdepartementale provisie" is een nieuw provisioneel krediet ingeschreven van 305 miljoen euro voor 2025¹⁰³, waarvan een structureel bedrag van 250 miljoen euro om de veiligheidsdiensten en het terugkeerbeleid te versterken, alsook een éénmalig krediet van 55 miljoen euro om de overbevolking van de gevangnissen aan te pakken.

Structurele toekenning

De ministerraad van 14 februari 2025 besliste om de financiering van de veiligheids- en migratiediensten te versterken en voorzag hiertoe jaarlijks het nodige krediet stapsgewijs te verhogen tot 450 miljoen euro (zie tabel hieronder). De ministerraad van 11 april 2025 besliste echter deze kredieten te herverdelen en jaarlijks 250 miljoen euro toe te kennen vanaf 2025. Van deze middelen is 35% bestemd voor de Federale Politie, 45% voor de FOD Justitie en 20% voor de migratiediensten.

Tabel – Meerjarenoverzicht 2025-2029 provisie 'Versterking veiligheid' (in miljoen euro)

	2025	2026	2027	2028	2029	Totaal toegekend krediet
Ministerraad van 14 februari 2025	75	100	200	450	450	1.275
Ministerraad van 11 april 2025	250	250	250	250	275	1.275

Bron: FOD BOSA en Rekenhof

¹⁰² 1733 is een centraal nummer dat bedoeld is voor niet-dringende medische hulp buiten de kantooruren, zoals doordeweeks, in het weekend of op feestdagen.

¹⁰³ Onder de basisallocatie 06.90.10.010010.

Om de nodige budgettaire flexibiliteit te garanderen, zijn de niet-aangewende vastleggings- en vereffeningskredieten telkens jaarlijks overdraagbaar (van 2025 tot 2029), zonder het totaal van de enveloppe per veiligheidsdepartement en in zijn totaliteit te overschrijden.

De algemene toelichting¹⁰⁴, noch de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting¹⁰⁵ van de FOD BOSA bevatten duidelijke en precieze informatie omtrent de doelstellingen van de provisie en de voorwaarden om hierop beroep te doen, wat de transparantie van de begroting vermindert. De toewijzing en definitieve goedkeuring van deze middelen komt volledig toe aan de ministerraad.

Eénmalige toekenning

De ministerraad van 11 april besliste om voor 2025 een éénmalige provisie van 55 miljoen euro in te schrijven om vanuit een realistische ketengerichte aanpak over de bevoegdheidsdomeinen heen de nodige maatregelen te nemen tegen de structurele overbevolking van de gevangenen. Hiervoor zijn "taskforces" opgericht die een plan van aanpak uitwerken en dit nog aan de ministerraad zullen voorleggen.

Daarnaast machtigde de ministerraad de minister van Justitie om in 2025 de (vastleggings)kredieten maximaal aan te wenden en uitzonderlijk te herverdelen tussen personeels-, werkings- en investeringskredieten en subsidies. Hiervoor is in het wetsontwerp van de algemene uitgavenbegroting de nieuwe wettelijke bepaling 2.12.7 ingevoegd. Het Rekenhof merkt hierover op dat voormelde wetsbepaling het specialiteitsprincipe van de begroting schaadt.

Hoewel er dus nog geen informatie beschikbaar is hoe de middelen van de structurele en eenmalige toekenning zullen worden aangewend, wenst het Rekenhof toch te wijzen op het risico van onderfinanciering bij de FOD Justitie, FOD Binnenlandse Zaken en Federale Politie.

2.2 Sectie 12 – FOD Justitie

2.2.1 Penitentiaire inrichtingen (12.51) en de rechterlijke organisatie (12.56)

Het Rekenhof merkt op dat bepaalde werkingskredieten van het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen (hierna DG EPI – afdeling 51) en de Rechterlijke Orde (hierna RO – afdeling 56) structureel ondergefinancierd zijn¹⁰⁶. De FOD Justitie heeft in 2024 een deel van deze onderfinanciering opgevangen door deze (vastleggings)kredieten te verhogen vanuit de kredieten voor de lonen, de subsidies en de investeringen via de aangepaste begrotingen (+36,3 miljoen euro) en via de herverdelingsbulletins (+29,5 miljoen euro). Ook daalden de vastleggingskredieten voor de investeringen met 23,5% of 22,2 miljoen euro ten gunste van de werkingskredieten, waardoor de FOD Justitie de investeringskredieten slechts minimaal kon aanwenden. Het investeringskrediet voor de informatica-uitgaven (basisallocatie 12.21.01.742204) verminderde zelfs met 40%, wat de digitale uitrol en overgang kan vertragen. Dergelijke verschuivingen van kredieten waren ook in 2023 noodzakelijk.

Het Rekenhof wijst erop dat ook in 2025 mogelijk te weinig middelen voor deze werkingskredieten zijn ingeschreven. Door de overbevolking van de gevangenen zullen de werkingsmiddelen van het bestaansmiddelenprogramma (12.51.0) en het programma van de gezondheidszorgen (12.51.3) minstens even hoog moet zijn (59,4 miljoen euro) als het kredietniveau 2024 (64,3 miljoen euro, na aanpassing). Ook binnen het bestaansmiddelenprogramma van de RO (12.56.0) zal het initieel krediet voor 2025 onvoldoende zijn (164 miljoen euro) om alle verplichtingen na te komen.

¹⁰⁴ Algemene toelichting, p. 141-142.

¹⁰⁵ Parl. St. Kamer, DOC 56 0855/003, p.99.

¹⁰⁶ Het tekort heeft enkel betrekking op de kritieke basisallocaties.

2.2.2 De Gevangenis van Sint-Gillis

De ministerraad besliste op 18 maart 2022 om tegen 31 december 2024 de gevangenis van Sint-Gillis definitief te sluiten. Hierdoor werd voor de gevangenis van Sint-Gillis vanaf 2025 geen krediet meer voorzien.

Door de problematiek van de overbevolking is de gevangenis van Sint-Gillis nog niet gesloten. De FOD Justitie raamt de kostprijs voor langer openhouden van de gevangenis op 12,5 miljoen euro in 2025. De 1^{ste} schijf aan voorlopige kredieten 2025 voorzag geen kredieten hiervoor, waardoor de FOD in het eerste trimester de kosten moest opvangen binnen de beschikbare kredieten. Bij de 2^{de} schijf aan voorlopige kredieten 2025 deelde de minister van Begroting¹⁰⁷ mee dat voor bepaalde kosten, waaronder de verdere bezetting van de gevangenis in Sint-Gillis, 10 miljoen euro in de interdepartementale provisie werd vrijgemaakt. De administratie heeft een aanvraag tot transfer van 6,2 miljoen euro uit deze provisie ingediend om de eerste zes maanden te financieren.

In het huidige ontwerp zijn nog geen kredieten opgenomen voor het langer openhouden van de gevangenis van Sint-Gillis. Zelfs indien de regering voormelde aanvraag aanvaardt, zijn deze dus onvoldoende om de geraamde jaarlijkse kostprijs (12,5 miljoen euro) te financieren.

2.3 Sectie 13 - Binnenlandse Zaken

2.3.1 Jaarlijkse besparing op personeels- en werkingskosten

Conform de notificaties van 14 februari 2025, aangevuld met deze van 28 maart 2025, wordt een besparing toegepast van 1,8% per jaar op de totale personeels- en werkingsenveloppe van de algemene- en migratieafdelingen van de FOD Binnenlandse Zaken. De veiligheidsafdelingen zoals o.a. het Crisiscentrum of de Algemene inspectie van de Federale en Lokale Politie krijgen geen besparing opgelegd.

Tabel – Overzicht toegekende kredieten na besparing op personeels- en werkingskosten (in miljoen euro)

Omschrijving	Organisatieafdeling	Kredieten 2025	Besparing
Personeel binnenlandse zaken	21, 40 en 51	26,1	-0,5
Werkings binnenlandse zaken	21, 40 en 51	6,8	-0,1
Personeel asiel en migratie	55, 60 en 64	226,2	-4,1
Werkings asiel en migratie	55, 60 en 64	65,2	-1,1
Totaal		324,3	-5,8

Bron: FOD Binnenlandse Zaken

De asiel- en migratiediensten omvatten de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV). Zoals bovenstaande tabel aantoont, situeert een belangrijk deel van de besparingen zich bij deze diensten¹⁰⁸. Wel versterkt de regering in 2025 het terugkeerbeleid en voorziet ze 50 miljoen euro aan bijkomende kredieten in de interdepartementale provisie voor de 'Versterking veiligheidsdiensten en terugkeerbeleid' (zie supra).

2.3.2 Asieluitgaven en asielketenbeheer

Uitgaven voor asiel en opvang zijn sterk met elkaar verweven. Deze moeten worden beschouwd binnen een ketenstructuur. Gezien de sterke verwevenheid van de verschillende diensten hebben

¹⁰⁷ Zie nota van 27 februari 2025 bij de ministerraad van 28 februari 2025.

¹⁰⁸ Deze besparing werd niet toegepast op Fedasil. Fedasil ontvangt een dotatie uit organisatieafdeling 40 van de FOD Binnenlandse Zaken. Nochtans sluiten de begrotingsnotificaties van 28 maart 2025 organisatieafdeling 40 niet uit van deze besparing.

deze een sterke impact op elkaar in functie van werklast. De doorlooptijd van zo'n asielpprocedure hangt af van de individuele werklast en beslissingen bij de verschillende ketenpartners (cf. supra). Belangrijk is ook op te merken dat zolang de asielpprocedure lopende is, Fedasil verplicht is opvang aan te bieden aan de rechthebbende verzoekers om internationale bescherming.

Er worden sinds 2018 statistische data verzameld bij de verschillende asielinstanties, onder andere aangaande het aantal verzoeken om internationale bescherming, het personeelsbestand en de output van de verschillende asielinstanties, de opvangcapaciteit en de bezettingsgraad in het opvangnetwerk. Op basis van deze verzamelde data werden er inschattingen gemaakt van de evolutie van de werklast bij de asielinstanties en de benodigde opvangcapaciteit. Tot mei 2024 werd dit gedaan door de medewerkers van de beleidscel van de verschillende bevoegde Staatssecretarissen voor Asiel en Migratie. Vanaf 2024 neemt de cel 'Ketenmonitoring' als onderdeel van de interne ondersteuningsdienst binnen de FOD Binnenlandse Zaken deze taak op zich¹⁰⁹.

Een belangrijke taak van de cel Ketenmonitoring is om op basis van een *evidence-based* beleid de asielinstromen en -fenomenen te monitoren en te analyseren. Deze taken hebben vooral betrekking op de optimalisatie van de asielketen in functie van de totale werklast van alle asiel- en migratiediensten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een datagedreven simulatiemodel dat constant geëvalueerd en bijgestuurd dient te worden.

Het Rekenhof merkt op dat uit het huidige simulatiemodel wel kan worden afgeleid wat de impact is in termen van output, werklast en benodigde opvangcapaciteit bij een gewijzigde asielinstroom of een gewijzigde personeelsbezetting, doch niet de budgettaire impact ervan.

Het wijst er bijkomend op dat de gebruikte formule in het simulatiemodel uitgaat van de uitstroom uit het opvangnetwerk na vier maanden bij een positieve beslissing, een maand na een weigeringsbeslissing bij het CGVS (indien er geen beroep is ingesteld bij de RvV) of een maand na het arrest van de RvV. Door de achterstand bij de asielinstanties kan de asielpprocedure in sommige gevallen oplopen tot 18 maanden. Een verfijning van de uitstroomparameters is wenselijk zodat deze dichter aansluiten bij de realiteit.

2.3.3 Asielopvang

De regering wenst over de periode 2026-2029 een budgettaire besparing te realiseren van 538 miljoen euro door het asielopvangnetwerk gradueel en gevoelig af te bouwen. Uit de ontvangen berekeningstabel blijkt dat hierbij de belangrijkste factor het aantal verzoekers om internationale bescherming is. In 2025 wordt er rekening gehouden met 36.205 verzoekers terwijl er in 2029 nog maar 12.000 worden verwacht. Het Rekenhof merkt op dat de internationale context een aanzienlijke impact heeft op het aantal asielaanvragen. Daardoor zijn prognoses over een periode van meer dan twee jaar onvoldoende betrouwbaar.

Het Rekenhof merkt daarnaast op dat de berekening van de regering onvoldoende onderbouwd is. De regering maakte geen gebruik van het prognosemodel noch van de data en beschikbare kennis binnen de cel Ketenmonitoring.

2.4 Sectie 17 - Federale Politie

2.4.1 Politiecapaciteit

De vorige regering kende de afgelopen jaren voor meer dan 600 voltijdequivalenten (hierna VTE)¹¹⁰ aan bijkomende middelen toe om het aantal effectieven te versterken en ze wilde het aantal

¹⁰⁹ De ministerraadsbeslissing van 23 april 2021 heeft de basis gelegd voor de oprichting van een gemandateerde beheersstructuur m.b.t. de ketenmonitoring. De cel Ketenmonitoring dient de continuïteit van de ketenmonitoring te waarborgen, de objectiviteit en kwaliteit van de prognoses te verhogen en deze verder te professionaliseren. De werkzaamheden van de cel Ketenmonitoring worden geregeld via een samenwerkingsovereenkomst met de verschillende ketenpartners.

¹¹⁰ In 2022: 45 VTE voor het Commissariaat-Generaal (CG), 150 VTE voor de Bestuurlijke Politie (DGA) en 195 VTE voor de Gerechtelijke Politie (DGJ).

effectieven verhogen tot 14.946 VTE. Voor de periode 2021-2024 is dit slechts gestegen van 13.962 naar 14.111 VTE (+149 VTE). De Federale Politie slaagt er moeilijk in voldoende personeel aan te werven.

Tabel – Evolutie van de personeelsaantallen (in VTE) bij de Federale Politie

	2021	2022	2023	2024	Doelstelling	Krediet 2025 (in miljoen euro)
Commissariaat-generaal (CG)	2.944	2.924	2.848	2.876	2.999	200,8
Algemene Directie Bestuurlijke Politie (DGA)	5.063	5.188	5.398	5.304	5.745	391,8
Algemene Directie Gerechtelijke Politie (DGJ)	4.386	4.407	4.308	4.394	4.631	364,8
Algemene Directie Middelenbeheer en Informatie (DGR)	1.569	1.582	1.567	1.537	1.571	121,3
Totaal	13.962	14.101	14.121	14.111	14.946	1.078,7

Bron: Federale Politie

De onderbenutting bij de bezoldigingen (ESR 11) bedroeg in 2024 bij de vastleggings- en vereffeningskredieten respectievelijk 29,7 en 14,6 miljoen euro. Voor 2025 ligt de personeelsdoelstelling nog niet vast, maar deze zal op basis van de beschikbare middelen naar beneden worden bijgesteld.

Ook de huidige regering beoogt de Federale Politie te versterken¹¹¹ en wil de nodige maatregelen nemen zodat de politie zich kan profileren als een moderne, efficiënte en aantrekkelijke werkgever.

2.4.2 NAVAP

Voor de financiering van de NAVAP¹¹² van de lokale politie zijn voor 2025-2029 bijkomende middelen toegekend. Voor 2025 is 40 miljoen euro toegekend, wat overeenstemt met de laatste raming.

Voor de financiering van de NAVAP van de Federale Politie is voor 2025 een krediet van 15,4 miljoen euro ingeschreven, terwijl dit volgens de laatste raming kan oplopen tot 18,7 miljoen euro. Het aangewende krediet bedroeg in 2023 en 2024 respectievelijk 19,7 en 17,1 miljoen euro.

De Raad van State vernietigde het koninklijk besluit van 29 juni 2023 tot wijziging van het RPPol¹¹³ betreffende de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering. De ramingen zijn nog onzeker omdat de regelgeving rond de uitstapregeling nog niet is aangepast.

2.4.3 Onderfinanciering van de werkings- en investeringskredieten

Zoals opgemerkt bij vorige begrotingscontroles¹¹⁴ is er een structurele onderfinanciering van de werkings- en investeringskredieten wat de goede werking van de politiediensten in het gedrang kan brengen. Deze onderfinanciering is bij de opmaak van de begroting 2025 geraamd op ongeveer 60 miljoen euro, waarvan 17,4 miljoen euro voor de werkingskosten (ESR 121101), 11,3 miljoen euro voor de werkingskosten van de informatica (ESR 121104), 16,7 miljoen euro voor investeringskosten

In 2023: voor het Havenkorps (DGA) 126 VTE, voor de spoorwegpolitie van Brussel-Zuid (DGA) 28 VTE, na de aanslagen in oktober 2023: 75 VTE waarvan 25 voor de spoorwegpolitie (DGA) en 50 voor de DGJ.

¹¹¹ Volgens het regeerakkoord worden o.m. de Directie Special Units, de gedeconcentreerde directies van de Federale Gerechtelijke Politie en de Luchtvaartpolitie versterkt.

¹¹² NAVAP staat voor non-activiteit voorafgaand aan de pensionering - basisallocaties 17.90.12.435102 en 17.44.12.110003.

¹¹³ Koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten.

¹¹⁴ Zie *Parl. St. Kamer*, DOC 55 2931/002, p. 209; DOC 55 3272/002, p. 157 en DOC 55 3646/003, p. 125.

en voertuigen (ESR 741001 en 742201) en 14,5 miljoen euro voor de investeringskosten van de informatica (ESR 742204).

Wel wil de regering in 2025 de kredieten van de Federale Politie met 87,5 miljoen euro verhogen vanuit de interdepartementale provisie 'Versterking veiligheidsdiensten en terugkeerbeleid' (zie supra). Bovendien is de regering van plan om de middelen evenwichtiger te verdelen tussen de personeelskredieten enerzijds en de werkings- en investeringskredieten anderzijds zodat de federale politiediensten beschikken over de nodige ICT-middelen, uitrusting, voertuigen, wapens en ander gespecialiseerd materiaal.

2.5 Sectie 18 – Financiën

De kredieten van de FOD Financiën bedragen 5,3 miljard euro in 2025 en zijn sterk gedaald ten opzichte van 2024 (-3,7 miljard euro), omdat de kredieten die waren toegekend voor de wederopbouw van het Garantiefonds voor financiële diensten (uitzonderlijk bedrag van 6,7 miljard euro in 2024) in 2025 niet langer vereist zijn. Omgekeerd verhoogt de bijdrage van 2,9 miljard euro aan het IMF voor het aandeel in de zestiende kapitaalverhoging het totale krediet van de FOD. Die bijdrage heeft echter geen invloed op het vorderingensaldo of de schuldgraad.

Leningen aan de lokale besturen door de Deposito- en Consignatiekas (DCK)

Het Rekenhof stelt vast dat de leningen die de DCK aan de lokale besturen heeft toegekend, niet zijn ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting. Het merkt daarnaast ook op dat de terugbetaling van die leningen niet in de middelenbegroting is opgenomen. Dit is in tegenspraak met het universaliteitsprincipe en het eenheidsbeginsel van begroting. Die leningen zijn toegekend op basis van een administratief document van de minister van Financiën van 21 april 2023 die de algemene richtlijnen vastgelegd. De geleende bedragen zijn afkomstig uit de bij de DCK gedeponeerde derdengelden. Het maximaal nominaal uitstaand bedrag van alle leningen aan de gemeenten voor de jaren 2023 t.e.m. 2025 vastgelegd 1,1 miljard euro (met een maximale jaarlijkse enveloppe van 600 miljoen euro).

Momenteel bedragen alle toegekende leningen samen 119,8 miljoen euro. Het maximumbedrag dat aan de begunstigde gemeenten kan worden toegekend, wordt berekend in verhouding tot de opcentiemen die zij innen, en er is een terugvorderingsprocedure voorzien voor gemeenten met een betaalachterstand.

In tegenstelling tot de intresten (7 miljoen euro) die in de middelenbegroting worden ingeschreven, hebben de geleende bedragen en de bijbehorende terugbetalingen geen invloed op het vorderingensaldo van Entiteit I.

Onderschatting van de kredieten

Het Rekenhof stelt een risico van onderschatting vast op de programma's 18.61.0 (Bestaansmiddelen) en 18.61.1 (Internationale financiële betrekkingen):

- Het krediet voor de aankoop van circulatiemunten is ongeveer 3 miljoen euro lager dan de ramingen van de Koninklijke Munt van België.
- Het krediet dat voor het pan-Europees garantiefonds wordt toegekend, bedraagt 7,7 miljoen euro, terwijl de stortingsverzoeken van de Europese Investeringsbank volgens de FOD Financiën voor het jaar 2025 naar verwachting 41,4 miljoen euro zullen bedragen.
- Er zijn in 2025 geen kredieten voorzien voor de kapitaalverhoging van de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa, terwijl België nog 9 miljoen euro moet storten in 2025.

Om de ontoereikende kredieten van het pan-Europese fonds op te vangen, kan de FOD Financiën op grond van een wettelijke bepaling de kredieten voor personeel herverdelen naar de kredieten voor het fonds. Het Rekenhof is echter van oordeel dat het departement die kredieten rechtstreeks kon inschrijven op de passende programma's, wat een betere raming van de middelen, voorbehouden voor personeelsuitgaven, mogelijk had gemaakt.

3 Economische departementen

3.1 Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

Financiering van het nucleair passief BP1 en BP2, SCK CEN en IRE

De federale overheid komt tussen in alle kosten voor de sanering van de nucleaire passiva op de sites van Belgoprocess 1 en 2 (BP1 en BP2), het Studiecencentrum voor Kernenergie (SCK CEN) en het Instituut voor Radio-Elementen (IRE) en heeft de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (NIRAS) belast met die sanering.

Om de beheerswerkzaamheden in 2025 van de nucleaire passiva BP1 en BP2 enerzijds, en SCK CEN anderzijds, volledig te financieren, heeft de regering tijdens het conclaaf besloten om het aan NIRAS toegewezen bedrag aan accijnzen te verhogen met respectievelijk 121,1 miljoen euro (van 95 miljoen euro tot 216,1 miljoen euro) en 26,7 miljoen euro, waarvoor voordien geen bedrag was voorzien. Om de beheerswerkzaamheden in 2025 van het nucleair passief IRE volledig te financieren verhoogt de regering de dotaties aan NIRAS via de algemene uitgavenbegroting met 14,2 miljoen euro (van 8,7 miljoen euro tot 22,9 miljoen euro). Hierdoor bedraagt de totale financiering voor de drie nucleaire passiva 265,7 miljoen euro in 2025.

Tabel – Financieringsbehoeften nucleaire passiva periode 2025-2029 (in miljoen euro)

	Financiering 2025	Meerjarenraming NIRAS				Jaarlijks voorziene financiering vanaf 2026
		2026	2027	2028	2029	
Passief BP	216,1	257,6	281,1	265,7	205,9	95,0
Passief SCK	26,7	29,8	24,4	24,4	12,8	0
Passief IRE	22,9	27,3	34,3	24,0	18,8	8,7
Totaal	265,7	314,7	339,8	314,1	237,5	103,7
Gemiddelde financieringsbehoeften			301,5			103,7

Bron: FOD Economie, NIRAS en Rekenhof

De federale begroting houdt rekening met een jaarlijkse financiering van de nucleaire passiva van 103,7 miljoen euro (waarvan 95 miljoen euro voor BP1 en BP2 en 8,7 miljoen euro voor IRE). Volgens de FOD Economie en NIRAS zullen de kosten voor het beheer van het nucleair passief in de periode 2026-2029 echter oplopen tot gemiddeld 301,5 miljoen euro per jaar. Het is nog niet bekend welke maatregelen de regering zal nemen om het jaarlijks tekort van bijna 200 miljoen euro structureel te financieren.

Het Rekenhof heeft in het verleden al meermaals aanbevolen om een langetermijnvisie met de nodige structurele en tijdige financiering van de nucleaire passiva wettelijk vast te leggen¹¹⁵.

Hedera

In uitvoering van de Engie-deal (zie ook hierna) zal het in 2024 opgerichte Hedera¹¹⁶ onder andere de overgedragen middelen ter compensatie van de overgedragen aansprakelijkheid voor het nucleaire afval van de kerncentrales Doel en Tihange beheren¹¹⁷. Op 14 maart 2025 heeft Engie

¹¹⁵ En dit voor het laatst in juli 2024: zie 181e Boek, deel I, p. 86-90.

¹¹⁶ Hedera is een publiekrechtelijke instelling voor het financieel beheer van de nucleaire passiva en werd opgericht met de wet van 26 april 2024 houdende de oprichting, organisatie en werking van een publiekrechtelijke instelling die tot doel heeft de financiële verantwoordelijkheid voor bepaalde nucleaire verplichtingen te dragen

¹¹⁷ De bovenstaande wet van 26 april 2024 stelt ook dat het de bedoeling is om de financiële verantwoordelijkheid voor de nucleaire passiva BP1 en BP2, SCK CEN en IRE van NIRAS over te dragen aan Hedera (waarbij NIRAS wel verantwoordelijk blijft voor de sanering van de nucleaire passiva). Hedera is recent gestart en de nieuwe regering heeft de overdracht nog niet via koninklijk besluit vastgelegd.

hiervoor al 12,2 miljard euro betaald (in eerste instantie aan het Federaal Agentschap van de Schuld in afwachting van de operationele start van Hedera). Een tweede betaling van naar schatting 3,7 miljard euro zal eind 2025 volgen.

De betalingen aan de federale overheid hebben geen impact op het vorderingensaldo noch op de schuld van de federale overheid. De overdracht is ESR-neutraal omdat het een transfer betreft van zowel de middelen als de schuld voor de sanering van het nucleair passief naar de overheid. De uiteindelijke middelen, na aangroei met een jaarlijkse actuariële interestvoet (zie verder), zullen pas in de verre toekomst als ontvangst worden geboekt om de uiteindelijke saneringskosten te compenseren. De jaarlijkse inkomsten op de middelen (rente en dividenden) worden daarentegen wel als ESR-ontvangst beschouwd. Hierbij mag enkel rekening worden gehouden met de werkelijk ontvangen inkomsten, en dus niet met de niet-gerealiseerde meerwaarden. Er moet echter jaarlijks ook een interestuitgave worden geboekt voor de aangroei van de schuld voor de sanering van het nucleaire op basis van een actuariële interestvoet. Het verschil tussen beide zal dus jaarlijks het vorderingensaldo beïnvloeden. Bijvoorbeeld een verschil van 1% tussen beide heeft in het begin een impact van ruim 150 miljoen euro op het vorderingensaldo.

De betalingen van Engie zouden wel een impact hebben op de schuld als de gelden geheel of gedeeltelijk in Belgisch overheidspapier (papier van een Belgische overheid dat voor de Maastrichtschuld consolideerbaar is) worden belegd. Het is zeker niet de bedoeling van Hedera om zich hiertoe te beperken. Hedera zal voornamelijk beleggen in verschillende fondsen, aandelen en obligaties waarbij hogere opbrengsten verwacht worden (zie hiervoor ook de investeringsstrategie en de beoogde beleggingen zoals vervat in respectievelijk artikel 27 en artikel 30 van de wet van 26 april 2024).

Engie-deal en financiering BE-WATT

Op 14 maart 2025 zijn Engie en de federale regering overgegaan tot de *closing* van de overeenkomst met betrekking tot de verlenging met 10 jaar van de kerncentrales Doel 4 en Tihange 3 (en tot de overdracht van de aansprakelijkheid voor het nucleaire afval). De wetgever heeft in dit kader een aantal taken van de federale overheid aan BE-WATT toegewezen (en ook in verband met het ondersteuningsmechanisme rond de offshore windmolenparken)¹¹⁸. BE-WATT is een administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie (ADBA) en is recent gestart.

BE-WATT zal onder andere 50% van de aandelen verwerven van BE-NUC en deels instaan voor de financiering ervan. BE-NUC is een *joint venture* met een 50-50 verdeling tussen de federale overheid en Electrabel, en is, naast Luminus, de mede-eigenaar van de kerncentrales Doel 4 en Tihange 3¹¹⁹. In een later stadium zal BE-WATT ook verantwoordelijk zijn voor het *contract for difference*-mechanisme ter vergoeding van de elektriciteitsproductie, ter ondersteuning van de eigenaars BE-NUC en Luminus.

De algemene uitgavenbegroting bevat, zoals in de voorlopige kredieten, een provisie van 190 miljoen euro voor het betalen van de extra kosten voor de ontmanteling aan Engie. De provisie is inmiddels herverdeeld naar de FOD Economie, die het bedrag heeft uitgekeerd.

Daarnaast bevat de algemene uitgavenbegroting van de FOD Economie, zoals in de voorlopige kredieten, een krediet van 127 miljoen euro voor het verstrekken van leningen door BE-WATT aan BE-NUC. Hiervan heeft de FOD ondertussen al 53 miljoen euro toegekend.

¹¹⁸ Zie de wet van 26 april 2024 houdende de oprichting, organisatie en werking van een administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie, met als naam BE-WATT en diverse bepalingen inzake de uitwisseling van informatie en het koninklijk besluit van 25 juli 2024 betreffende de organisatie, de werking en het financieel beheer van de administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie, met als naam "BE-WATT".

¹¹⁹ BE-NUC voor 89,81% en Luminus voor 10,19%.

De FOD Economie betaalde voor de aandelen van BE-NUC al een eerste bedrag van 500 euro (na herverdeling van de kredieten).

De FOD Economie raamt de uitgaven voor de ADBA voor 2025 voorlopig op 357 à 434,9 miljoen euro, voornamelijk voor de verwerving van aandelen van BE-NUC (24,7 tot 50 miljoen euro) en het verstrekken van leningen aan BE-NUC (306,3 tot 348,9 miljoen euro). BE-WATT zal, naast de 127 miljoen euro van de FOD Economie, hiervoor in 2025 dus nog extra-middelen moeten verkrijgen voor ongeveer 230 tot 300 miljoen euro. De algemene uitgavenbegroting bevat hier nog geen kredieten voor. Deze kredieten hebben echter weinig impact op het vorderingensaldo aangezien het gaat om de verwerving van aandelen en het verstrekken van leningen (ESR-code 8 verrichtingen).

Het Rekenhof stelt tenslotte vast dat er in de algemene uitgavenbegroting geen tussenkomst is ingeschreven voor de beheerskosten van BE-WATT (geraamd op 1,9 miljoen euro per jaar).

3.2 Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid

Programma 46.60.2 – Onderzoek en ontwikkeling op internationaal vlak: ruimtevaartenveloppe

De ruimtevaartenveloppe van Wetenschapsbeleid voor 2025 bedraagt 285,2 miljoen euro, waarbij rekening is gehouden met een besparing van 32 miljoen euro op de basisallocatie 32.60.22.35.40.12 – Belgische deelname aan de activiteiten van het Europees Ruimtevaart Agentschap (ESA)¹²⁰.

De regering zal de bovenvermelde besparing echter neutraliseren door een actualisering van het dual use-protocol, afgesloten in 2024 voor een bedrag van 100 miljoen euro¹²¹, in perspectief van het behalen van de 2% NAVO-norm. De concrete details van deze nieuwe cofinanciering, die de kredietenveloppe voor ruimtevaart bij de POD Wetenschapsbeleid aanvult, zijn nog niet gekend. Het Rekenhof stelt vast dat de verantwoording van de kredieten van de POD Wetenschapsbeleid voor deze actualisering bijzonder summier is.

Programma 46.60.2 – Onderzoek en ontwikkeling op internationaal vlak: toelage Von Karman Instituut – ‘Hydrogen Test Facility’ project

In 2022 besloot de federale ministerraad, binnen het kader van het federale Herstel- en Transitieplan, om de zogenaamde ‘Hydrogen Test Facility’ op te richten en dit project een toelage van 16,2 miljoen euro toe te kennen. De federale overheid wees de realisatie van het project toe aan het Von Karman Instituut voor Stromingsdynamica (VKI), dat zal optreden als bouwheer en exploitant van twee testfaciliteiten ‘VKHyLab’, op respectievelijk de sites *NextGen* in Antwerpen en District *Cleantech* in Charleroi¹²². Het project betreft dus de creatie van twee waterstoftestcentra, elk met hun eigen specialisaties. De beoogde infrastructuur zal openstaan voor externe partners uit de academische wereld, onderzoekscentra en industrie om grootschalige experimenten en kwalificaties ter plaatse of op afstand uit te voeren. De totale kosten voor het bouwen van de testcentra bedragen 30 tot 40 miljoen euro, en het project is dus ook afhankelijk van het verwerven van andere cofinancieringen¹²³.

Eind november 2023 kende de minister via de POD Wetenschapsbeleid een eerste subsidie van 5,4 miljoen euro toe aan het project (naast de subsidie van 0,3 miljoen euro in 2022 voor het

¹²⁰ Zie ook verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2025 voor de POD Wetenschapsbeleid (Parl. St. Kamer, 25 april 2025, DOC 56 0855/018, p. 49-51).

¹²¹ De vereffeningskalender 2024-2030 voorziet in achtereenvolgens 1, 2, 4, 13, 19, 29 en 32 miljoen euro.

¹²² De internationale vereniging zonder winstoogmerk Von Karman Instituut voor Stromingsdynamica (ivzw VKI) werd in 1956 opgericht als onderzoeks- en opleidingscentrum in NAVO-verband (en valt buiten de perimeter van de overheid). Het VKI is een wereldwijde referentie in het domein van stromingsdynamica en aerodynamica.

¹²³ Naast de POD Wetenschapsbeleid rekent het project onder meer op tussenkomsten van de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (SFPIM), de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV), de haven van Antwerpen-Brugge, de stad Antwerpen en het gebruik van het Europese *Just Transition Fund* via het Waals Gewest (waarbij deze laatste begin 2024 een projectsubsidie van 8,1 miljoen euro toekende).

uitvoeren van een haalbaarheidsstudie). De resterende kredieten 2024 bedroegen hierdoor 10,5 miljoen euro.

Het project liep echter in 2024 vertraging op en de vooropgestelde mijlpalen werden niet bereikt. Eind 2024 was de cofinanciering nog niet volledig rond, was het verwerven en het gebruik van de sites nog niet geregeld, was de aanbesteding voor de engineering- en bouwwerkzaamheden nog niet doorgevoerd en was er nog geen overeenstemming tussen de uiteindelijke gebruikers bereikt¹²⁴. Om te voorkomen dat nog niet gebruikte kredieten zouden worden geannuleerd¹²⁵, heeft de ministerraad in 2024 10,5 miljoen euro op een bankrekening van het VKI (een privéonderneming) laten storten.

In de ministeriële besluiten die de middelen toekenden, staat weliswaar dat de middelen enkel voor het project mogen worden gebruikt na voorafgaandelijk akkoord van de ministerraad. De ministerraad die bovenstaande goedkeurde, stelt verder dat tegen uiterlijk de begrotingsaanpassing 2026 de minister belast met Wetenschapsbeleid een nieuwe stand van zaken aan de ministerraad moet voorleggen.

Het Rekenhof wijst erop dat deze regeling afwijkt van het eenjarigheidsbeginsel van de begroting¹²⁶, de budgettaire aanrekening loskoppelt van het effectief verloop van de gesubsidieerde investering. Het is dan ook aangewezen om in de volgende jaren het gebruik van de middelen op de privérekening op te volgen en om dergelijke betalingen in de toekomst te vermijden.

¹²⁴ De eigen inkomsten uit onderzoeksprojecten en missies moeten de exploitatie- en onderhoudskosten kunnen dekken.

¹²⁵ Artikel 21 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat stelt dat de op het einde van het begrotingsjaar beschikbare kredieten worden geannuleerd.

¹²⁶ Het eenjarigheidsbeginsel of annaliteitsprincipe houdt in dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers elk jaar de begroting moet goedkeuren en dat de begroting slechts uitgavenkredieten en ontvangsten mag bevatten die betrekking hebben op dat ene begrotingsjaar.

Hoofdstuk II

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid

De geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (Globaal Beheer van de werknemers, Globaal Beheer van de zelfstandigen, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, stelsel van de overheidspensioenen en stelsels buiten het Globaal Beheer) worden in de initiële begroting 2025 op 147.229,4 miljoen euro geraamd (d.i. +7.849,4 miljoen euro of +5,6% in vergelijking met de voorlopige uitvoering van 2024). De evolutie van de uitgaven voor de uitkeringen vloeit voort uit de evolutie van het aantal begunstigten, de verwachte indexering van de uitkeringen 2025 (februari en september) en de impact van de genomen maatregelen. Volgens de laatste vooruitzichten van het FPB van april 2025 zou de enige indexering van de prestaties in 2025 in februari plaatsvinden.

	2023 Gerealiseerd	2024 Voorlopig gerealiseerd	2025 Initieel	Evolutie 2024-2025	Evolutie 2024-2025 (%)
Prestaties	118.001,0	126.824,7	133.684,0	6.859,3	5,4
Globaal Beheer van de werknemers	56.417,7	60.514,7	63.875,8	3.361,1	5,6
- Pensioenen	37.487,0	40.125,2	42.062,8	1.937,6	4,8
- Ziekte en invaliditeit	12.213,6	13.449,0	14.462,8	1.013,8	7,5
- Werkloosheid	6.179,5	6.391,0	6.802,9	411,9	6,4
- Andere prestaties	537,6	549,5	547,3	-2,2	-0,4
Globaal Beheer van de zelfstandigen	6.011,8	6.523,1	6.853,9	330,8	5,1
- Pensioenen	5.211,2	5.597,8	5.814,2	216,4	3,9
- Ziekte en invaliditeit	822,1	915,4	1.024,1	108,7	11,9
- Andere prestaties	-21,5	9,9	15,6	5,7	57,6
Geneeskundige verzorging	34.495,5	37.872,4	39.812,1	1.939,7	5,1
Overheidspensioenen	20.233,2	21.041,1	22.230,0	1.188,9	5,7
Andere sociale prestaties	842,8	873,4	912,2	38,8	4,4
Beheer- en betalingskosten	2.667,7	2.790,6	2.971,6	181,00	6,5
Andere uitgaven	10.261,5	9.764,70	10.573,8	809,1	8,3
Totaal	130.930,2	139.380,0	147.229,4	7.849,4	5,6

Bron: algemene toelichting 2025

2 Transversale maatregel - Welvaartsenveloppe

De regering zal de welvaartsenveloppe tijdens deze legislatuur niet uitkeren.

Er wordt aan herinnerd dat de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact een structureel mechanisme invoerde om de uitkeringen aan te passen aan de algemene evolutie van de welvaart. Dat mechanisme, ook wel bekend als welvaartsenveloppe, heeft betrekking op het stelsel van de werknemers, het stelsel van de zelfstandigen en de stelsels voor sociale bijstand. De regering bepaalt die enveloppe elke twee jaar volgens een theoretische berekening van het FPB.

Voordat de regering de welvaartsenveloppe valideert, moeten de sociale partners er een niet-bindend advies over verstrekken.

De rechtstreekse budgettaire impact¹²⁷ van de maatregel bedraagt 589,7 miljoen euro in 2025 (zes maanden aanpassing van de sociale uitkeringen), en loopt op tot 3.245,7 miljoen euro in 2029. De mogelijke onrechtstreekse effecten werden niet geanalyseerd (fiscale ontvangsten en sociale bijdragen). De volgende tabel geeft een verdeling volgens de stelsels en de meerjarenvooruitzichten.

Tabel - Theoretische welvaartsenveloppe die het FPB in februari 2025 berekende (in miljoen euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Welvaartsenveloppe	589,7	1.209,0	1.849,9	2.533,6	3.245,7
- Stelsel van werknemers	456,5	931,8	1.428,8	1.947,4	2.481,9
- Stelsel van zelfstandigen	63,8	134,4	199,6	280,0	367,3
- Sociale bijstand	69,4	142,8	221,5	306,2	396,5

Bron: 78e verslag aan de regering van het Beheerscomité van de sociale zekerheid, maart 2025

In de plaats van de welvaartsenveloppe besliste de regering vanaf 2026 een specifieke enveloppe toe te kennen om de uitkeringen van de meest kwetsbare groepen te verhogen.

3 Werk en werkloosheid

3.1 Evolutie 2024-2025

De geraamde RVA-uitkeringen die voortvloeien uit het Globaal Beheer belopen +6.802,9 miljoen euro voor 2025, een stijging met 411,9 miljoen euro (+6,4%) in vergelijking met de voorlopige realisaties voor 2024.

¹²⁷ De cijfers over de regeringsbeslissingen in tabel 1 van de algemene toelichting geven voor 2026 tot 2029 de besparingen door die maatregel voor de socialezekerheidsstelsels weer maar niet die in samenhang met de sociale bijstand. In het globaal bedrag zijn die laatste echter wel in aanmerking genomen.

Tabel - Overzicht van de factoren die het verschil verklaren tussen de voorlopige uitgaven voor 2024 en de initiële begroting 2025 (in miljoen euro)

Factoren van budgettaire variaties	Bedrag	Percentage van de totale variatie tussen 2024 en 2025 (%)
Voorlopige uitgaven (realisaties) 2024	+6.391,0	
Volume-effect	+138,5	33,6
Maatregelen conclaaf 2025:	+12,0	2,9
- <i>Beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd en versterkte degressiviteit</i>	+26,0	
- <i>Afschaffing premie voor langdurig werklozen die een job in een ander gewest en in een knelpuntberoep aanvaarden</i>	-0,5	
- <i>Geen nieuwe intredingen in het SWT-stelsel</i>	+8,4	
- <i>Ouderschapsverlof ook voor pleegouders¹²⁸</i>	+0,7	
- <i>Harmonisering van de betaling van de sociale uitkeringen na overschrijding van de spilindex</i>	-22,6	
Spilindex	+242,7	58,9
Vroegere maatregelen	+18,7	4,5
Initiële begroting 2025	+6.802,9	

Bron: Rekenhof

De evolutie van de uitgaven is hoofdzakelijk te verklaren door de vooruitzichten voor de overschrijding van de spilindex (+242,7 miljoen euro). De ramingen van de initiële begroting 2025 houden rekening met twee overschrijdingen van de spilindex in januari en augustus 2025¹²⁹. Volgens de laatste vooruitzichten van het FPB zou er in 2025 echter geen indexoverschrijding meer plaatsvinden. De RVA heeft de impact van die afwijkende vooruitzichten niet geraamd¹³⁰.

De uitgaven worden overigens ook beïnvloed door de evolutie van het aantal uitkeringsgerechtigden en de verschuiving in categorie van bepaalde uitkeringsgerechtigden die van tijdelijke naar volledige werkloosheid overgaan (volume-effect van +138,5 miljoen euro). De stijging van het aantal begunstigten van volledige werkloosheid (+10.629 eenheden, +181,3 miljoen euro) wordt overigens deels gecompenseerd door de daling van de tijdelijke werkloosheid (-12.406 eenheden, -18,2 miljoen euro) en van het aantal werklozen met bedrijfstoelag (-1.526 eenheden, -35,3 miljoen euro). Die schommelingen berusten op de vooruitzichten van het FPB van februari 2025, die ervan uitgaan dat de werkloosheid zal stijgen¹³¹ (+0,3%) in 2025.

Tot slot zouden de door de regering genomen maatregelen leiden tot een beperkte stijging van de uitgaven in 2025 (12 miljoen euro).

3.2 Begrotingsmaatregelen

De meerjarige impact van de maatregelen die de ministerraad heeft aangekondigd, is schematisch als volgt voor te stellen:

¹²⁸ De totale kostprijs van de maatregel beloopt 1 miljoen euro, waarvan 0,3 miljoen euro in verband met uitgaven buiten het Globaal Beheer.

¹²⁹ Er werd een overschrijding verwacht in januari en augustus 2025.

¹³⁰ De vooruitzichten zullen worden geactualiseerd in juni 2025.

¹³¹ Volgens het FPB zou de werkloosheid stijgen van 9,2% in 2024 naar 9,5% in 2025.

Tabel – Meerjarige impact van de aangekondigde maatregelen (in miljoen euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd en versterkte degressiviteit	-26,0	902,0	1.803,0	1.860,0	1.917,0
Geen nieuwe intredingen in het SWT-stelsel	-8,4	35,0	59,0	70,0	77,0
Pleegouderverlof	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Schrapping van de werkloosheidsuitkeringen "interregionale mobiliteit" en voor knelpuntberoepen	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Harmonisering van de loopbaanonderbreking en het tijdskrediet (buiten Globaal Beheer)	-11,5	-7,0	-2,0	3,0	7,0
Familiekrediet "rugzak"	-	-25,0	-25,0	-25,0	-25,0
Vrijwillig ontslag met tijdelijke werkloosheidsuitkering	-	45,0	61,0	61,0	61,0
Eindeloopbaanregeling	-	9,2	10,9	12,3	14,1
Totaal	-46,4	958,7	1.906,4	1.980,8	2.050,6

Bron: begrotingsnotificaties van de regering, februari en maart 2025

3.2.1 Beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd en versterkte degressiviteit

De federale regering wil het stelsel van de uitkeringen voor volledige werkloosheid (met inbegrip van de inschakelingsuitkeringen) verregaand hervormen vanaf 1 januari 2026, voornamelijk via de volgende elementen:

- de vereenvoudiging van de toelaatbaarheidsvoorwaarden en -regels voor de werkloosheidsuitkeringen;
- de wijziging van het tijdsprofiel van de werkloosheidsuitkeringen tijdens de potentiële vergoedingsperiode (herziening van de degressiviteit);
- de beperking van de maximale duur van de vergoedingsperiode;
- de wijziging van de toelaatbaarheidsvoorwaarden en -regels voor de inschakelingsuitkeringen;
- de kortere beroepsinschakelingstijd;
- de inkorting van de maximale periode van inschakelingsuitkeringen.

A Hervorming van de gewone werkloosheidsuitkeringen

Het recht op gewone werkloosheidsuitkeringen

Om het recht op werkloosheidsuitkeringen te openen, moet elke voltijdse werknemer voortaan 312 gewerkte of daarmee gelijkgestelde dagen kunnen aantonen, wat neerkomt op zo'n twaalf maanden, tijdens een referentieperiode van 36 maanden¹³². Het huidige systeem hangt af van de leeftijd van de aanvrager en voorziet in een aantal mogelijke referentieperiodes.

In tegenstelling tot de huidige regeling zullen arbeidsdagen en daarmee gelijkgestelde dagen die dateren van vóór een vorige opening van het recht op werkloosheidsuitkeringen niet meer meegeteld mogen worden om het recht op uitkeringen te openen bij een latere aanvraag. De situaties die aanleiding kunnen geven tot een verlenging van de referentieperiode voor de opening van het recht zullen bovendien worden beperkt tot gewerkte periodes en periodes van arbeidsongeschiktheid.

Beperking van de maximale werkloosheidsperiode en versterkte degressiviteit

De hervorming leidt ertoe dat het recht op werkloosheidsuitkeringen zal worden toegekend voor een periode van maximaal 24 maanden, opgesplitst in twee periodes.

¹³² 312 halve dagen voor een werknemer die op vrijwillige basis deeltijds werkt

Tijdens de eerste vergoedingsperiode (12 maanden) wordt bij de berekening van de uitkeringen tijdens de eerste twee fases (die elk drie maanden duren, zoals nu) rekening gehouden met loonplafonds die met respectievelijk 750 en 500 euro per maand zijn opgetrokken, en met de geldende dagminima voor die twee fases, die met 10% zullen worden opgetrokken. De derde fase, die zes maanden duurt, blijft onveranderd.

De tweede vergoedingsperiode zal tot maximaal twaalf maanden kunnen duren, afhankelijk van het beroepsverleden. Elke periode van 104 gewerkte of daarmee gelijkgestelde dagen aan beroepsantecedenten (dat zijn nagenoeg vier maanden) geeft in de voltijdse formule recht op één extra te vergoeden maand. In de loop van die tweede periode ontvangt de begunstigde een forfaitaire uitkering.

Na het maximum van 24 gecumuleerde maanden voor die twee periodes zal geen uitkering meer betaald worden. Sommige categorieën van werklozen zullen echter niet worden onderworpen aan de beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd¹³³. Het gaat onder meer over personen die, op het ogenblik van de aanvraag die het recht op uitkeringen opent, de leeftijd van 55 jaar hebben bereikt en een loopbaan van minstens 31 jaar kunnen bewijzen.

Bovendien is er voorzien in meerdere overgangsmaatregelen voor de andere categorieën, zodat zij in 2026 nog werkloosheidsuitkeringen kunnen genieten gedurende een variabele looptijd¹³⁴, volgens de vergoedingsperiode en de fase waarin ze zich bevinden op 1 juli 2025 of op het moment waarop de uitkeringsaanvraag na die datum wordt ingediend.

B Hervorming van de inschakelingsuitkeringen

De werkloosheidsverzekering bepaalt thans dat jongeren die na hun studies geen werk vinden, na afloop van een beroepsinschakelingstijd van minstens twaalf maanden en voor zover zij aan bepaalde voorwaarden voldoen, gedurende een beperkte tijd recht hebben op inschakelingsuitkeringen. Jongeren die werkloos worden, maar nog niet lang genoeg gewerkt hebben om het recht op gewone werkloosheidsuitkeringen te openen, kunnen er ook aanspraak op maken.

Bij de hervorming zal de beroepsinschakelingstijd met de helft ingekort worden, waarna de betrokkene aanspraak kan maken op inschakelingsuitkeringen, die nog slechts maximaal één jaar worden toegekend¹³⁵.

C Budgettair rendement

Het budgettair rendement voor de beperking van de maximale werkloosheidsperiode en degressiviteit bedraagt 902 miljoen euro in 2026 en zou in 2029 op kruissnelheid komen met 1.917 miljoen euro¹³⁶.

De RVA en de beleidscel van de minister van Werk preciseren dat de bedragen in de begrotingsnotificaties gebaseerd zijn op de ramingen die tijdens de regeringsvorming werden opgemaakt. Bij wijze van aanvulling maakte het FPB in maart 2025 een raming van de vermoedelijke impact op lange termijn van de maatregel die de werkloosheidsuitkeringen inperkt en onderwerpt aan een versterkte degressiviteit. Die raming bevestigde het bedrag van 1.917 miljoen euro voor

¹³³ Niet-inzetbare werkzoekenden die beschermingsuitkeringen genieten tot 31 december 2027 (het voorontwerp van programmawet van 11 april 2025 voorziet in het einde van die regeling in 2027), personen die een uitkering krijgen in de regeling van tijdelijke werkloosheid of de regeling van werkloosheid met bedrijfstoeslag (zie verder) of de kunstwerkuitkering genieten, en personen die werken in een maatwerkbedrijf.

¹³⁴ Of zelfs nog nadien, zoals bij werklozen die vóór 1 januari 2026 een opleiding voor een knelpuntberoep hebben aangevat en waarvoor een vrijstelling wordt verleend. Zij behouden het recht op uitkeringen voor de ononderbroken duur van de opleiding, tot uiterlijk 30 juni 2030.

¹³⁵ Thans worden inschakelingsuitkeringen gedurende maximaal 36 maanden toegekend voor samenwonenden, of gedurende 36 maanden na de leeftijd van 30 jaar voor gezinshoofden en alleenstaanden met mogelijkheid tot toekenning van additionele rechten per periode van zes maanden.

¹³⁶ 1.803 miljoen euro in 2027, 1.860 miljoen euro in 2028.

2029. Volgens de beleidscel van de minister van Werk verklaren de overgangsmaatregelen waarom het verwachte rendement in 2026 slechts ongeveer de helft bedraagt van het verwachte jaarlijks rendement voor de jaren 2027 tot 2029.

Er kon geen informatie worden bekomen over het bedrag van 26 miljoen euro aan extra uitgaven dat is voorzien voor 2025, terwijl de hervorming pas in 2026 zou aanvangen.

De RVA en de beleidscel van de minister van Werk hebben evenwel meegedeeld dat de precieze regels omtrent die maatregelen nog ter discussie liggen en dat ze geen definitieve ramingen kunnen voorleggen over de budgettaire impact, noch over de uitsplitsing ervan. De meerjarenplanning zal bijgewerkt worden in de loop van de maand september 2025, nadat de programmawet is goedgekeurd. Tot slot kon het Rekenhof geen bijkomende informatie verwerven over de eventuele onrechtstreekse effecten van die hervorming (bijvoorbeeld meer leeflonen of meer arbeidsongeschiktheidsuitkeringen).

3.2.2 Geen nieuwe intredingen in het SWT-stelsel

De regering wil een einde maken aan de diverse bestaande stelsels van werkloosheid met bedrijfstoelage¹³⁷ (SWT), omdat die een voortijdig vertrek uit de arbeidsmarkt aanmoedigen, door nieuwe intredingen te verbieden. De maatregel beoogt niet het SWT-stelsel voor ontslagen mindervalide werknemers of werknemers met ernstige fysieke problemen. Zij kunnen van het stelsel blijven genieten als ze aan de voorwaarden voldoen¹³⁸.

Aangezien de betaalde uitkeringen geleidelijk aan zullen uitdoven, genereert de maatregel een geraamd budgettair rendement dat oploopt van 35 miljoen euro in 2026 tot 77 miljoen euro in 2029¹³⁹.

Voor 2025 is echter voorzien in een begrotingsuitgave van -8,4 miljoen euro omdat er in 2025 waarschijnlijk meer aanvragen dan gewoonlijk zullen worden ingediend door de combinatie van de aankondiging van de maatregel met de overgangsbepalingen waarover overlegd werd met de sociale partners. Dat anticiperende gedrag werd niet meegenomen in de begrotingsvooruitzichten voor 2026 en de volgende jaren. De ministerraad is evenwel van plan de laatste intredingen in de stelsels te monitoren en de eventuele stijging van de uitgaven te compenseren, maar heeft niet bepaald hoe dat zal gebeuren.

Het Rekenhof heeft ook geen bijkomende informatie ontvangen over de eventuele onrechtstreekse terugverdieneffecten van die maatregel (impact op tewerkstelling, fiscale ontvangsten en andere sociale uitkeringen).

3.2.3 Pleegouderverlof

De regering wil pleegouders toegang geven tot het ouderschapsverlof¹⁴⁰ vanaf 1 juli 2025. Ter herinnering: ouderschapsverlof is een thematisch verlof waarmee een ouder zijn/haar arbeidsprestaties tijdelijk kan opschorten of verminderen om te zorgen voor zijn/haar kind(eren), en dat recht geeft op een maandelijks forfaitaire vergoeding die wordt uitbetaald door de RVA. Momenteel hebben verwanten in de eerste graad en adoptieouders recht op ouderschapsverlof.

De maatregel zou naar schatting 1 miljoen euro per jaar kosten vanaf 2025. Die kost zou worden gedragen door de RSZ-Globaal Beheer (0,7 miljoen euro voor de privésector) en een financiering

¹³⁷ Het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage biedt een oudere werknemer die wordt ontslagen, onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid om bovenop de werkloosheidsuitkering een bedrijfstoelage ten laste van zijn vroegere werkgever te ontvangen tot hij de pensioenleeftijd bereikt (in 2024 waren er 10.351 begunstigden en bedroegen de werkloosheidsuitkeringen 199,1 miljoen euro).

¹³⁸ De betrokkene moet 58 jaar zijn of ouder en een beroepsloopbaan van minstens 35 jaar hebben gehad.

¹³⁹ 59 miljoen euro in 2027 (+24 miljoen euro) en 70 miljoen euro in 2028 (+ 11 miljoen euro).

¹⁴⁰ Pleegouder: iemand die door de rechtbank, door een erkende dienst voor pleegzorg, door de diensten van *Aide à la Jeunesse* of door het Comité Bijzondere Jeugdbijstand wordt aangesteld met het oog op langdurige pleegzorg, waarbij duidelijk is dat het kind minimaal zes maanden in hetzelfde pleeggezin zal verblijven.

door de FOD Werkgelegenheid (0,3 miljoen euro voor de overheidssector). Dat is meer dan de RVA had geraamd: volgens de RVA zouden de bijkomende uitgaven 0,6 miljoen euro bedragen. Vermits de maatregel wordt ingevoerd vanaf het tweede semester van 2025 lijkt de voor 2025 verwachte budgettaire kost overschat.

3.2.4 Schrapping van de werkloosheidsuitkeringen "interregionale mobiliteit" en voor knelpuntberoepen

De regering wil de uitkeringen "interregionale mobiliteit" en voor knelpuntberoepen schrappen vanaf het tweede semester 2025. Het systeem werd ingevoerd in 2022 om een uitkering toe te kennen aan langdurig werklozen die voor een knelpuntberoep kiezen of gedurende drie maanden als werknemer aan de slag gaan in een ander gewest.

Het budgettaire rendement zou naar schatting 0,5 miljoen euro op jaarbasis bedragen van 2025 tot 2029. Die raming is gebaseerd op de uitgaven die in 2023 en in 2024 werden vastgesteld¹⁴¹. Vermits de maatregel pas van toepassing zal zijn vanaf de publicatie van het koninklijk besluit tot opheffing van het koninklijk besluit van 24 juni 2022¹⁴² en er in een overgangperiode van twee maanden is voorzien en mede gelet op de uitgaven die dit jaar al werden gedaan (0,1 miljoen euro), lijkt het budgettaire rendement dat voor 2025 wordt verwacht, overschat.

3.2.5 Maatregel buiten Globaal Beheer – Harmonisering van de loopbaanonderbreking en het tijdskrediet

De regering wil de diverse vormen van loopbaanonderbreking harmoniseren¹⁴³ met die van het tijdskrediet¹⁴⁴. De voornaamste verschillen tussen de twee stelsels schuilen in het bedrag van de toegekende forfaitaire uitkeringen, de toegangsvoorwaarden en de looptijd van het recht. De reglementaire en technische regels van de maatregel moeten nog officieel vastgelegd worden. Er is ook geen enkel tijdschema bepaald voor de inwerkingtreding.

De maatregel betekent een brutokost voor de begroting van naar schatting 11,5¹⁴⁵ miljoen euro in 2025, en moet in 2030, aan het einde van de overgangperiode tussen het oude en het nieuwe systeem, leiden tot een brutorendement van 12,1 miljoen euro¹⁴⁶. Voor 2025 gaat de RVA immers uit van anticiperend gedrag door de aankondiging van de maatregel (+3,3 miljoen euro), met daarbij ook een overstap naar gunstigere voorwaarden (+8,2 miljoen euro). Het totale verschil (23,6 miljoen euro) werd lineair uitgevlakt tussen 2026 en 2030 (4,7 miljoen euro op jaarbasis), wat de hogere opbrengst van de maatregel verklaart.

Het Rekenhof stelt echter vast dat de brutokosten/-opbrengsten zijn weergegeven, zonder rekening te houden met de door de deelstaten gestorte ontvangsten¹⁴⁷. Wat het deel van Entiteit II betreft, wordt de evolutie van de uitgaven gecompenseerd door de evolutie van de ontvangsten, wat dus geen impact heeft op Entiteit I.

¹⁴¹ 2023: 453.765 euro waarvan 428.803 euro of 1.170 uitkeringen voor knelpuntberoepen, en 24.962 euro of 68 uitkeringen "interregionale mobiliteit". 2024: 479.776 euro waarvan 463.462 euro of 1.225 uitkeringen voor knelpuntberoepen, en 16.314 euro of 40 uitkeringen "interregionale mobiliteit".

¹⁴² Koninklijk besluit van 24 juni 2022 tot instelling van een aanvullende uitkering voor langdurig werklozen die het werk hervatten in een ander gewest of in een knelpuntberoep.

¹⁴³ Stelsel dat werknemers in de overheid de mogelijkheid biedt om hun beroepsactiviteit volledig op te schorten of om hun arbeidsprestaties te verminderen, eventueel met toekenning van een toelage. Het stelsel wordt gefinancierd met een dotatie van de FOD Werkgelegenheid en door de deelstaten.

¹⁴⁴ Het gaat om loopbaanonderbrekingen in de privésector. Die worden gefinancierd door het Globaal Beheer.

¹⁴⁵ De raming van 11,5 miljoen euro voor 2025 is gesplitst in een bedrag van 4,7 miljoen euro dat door het federale niveau wordt gefinancierd en een bedrag van 6,8 miljoen euro dat door de gewesten en de gemeenschappen wordt gefinancierd.

¹⁴⁶ 2026: -7 miljoen euro, 2027: -2 miljoen euro, 2028: 3 miljoen euro, 2029: 7 miljoen euro.

¹⁴⁷ Bepaalde bevoegdheden van de RVA werden naar aanleiding van de zesde staatshervorming overgedragen naar de deelstaten. De RVA blijft echter bevoegd voor de uitvoering van het stelsel van de loopbaanonderbreking voor de lokale en provinciale besturen en voor de administraties van de gemeenschappen en de gewesten, zolang de deelstaten geen gebruik maken van hun bevoegdheid om een eind te stellen aan het gebruik van de federale regeling. De deelstaten financieren de uitgaven die de RVA voor hun rekening doet. In 2025 hebben enkel de Vlaamse deelstaten die bevoegdheid overgenomen.

Het deel van de uitgaven dat onder Entiteit I valt, bedraagt naar schatting 41%. De maatregel zal dus een nettokost van 4,7 miljoen euro genereren in 2025 en een nettorendement van 2,9 miljoen euro in 2029.

3.2.6 Familiekrediet "rugzak"

De regering heeft aangekondigd de systemen te willen aanpassen die recht geven op verlof voor wie mee instaat voor de zorg voor een kind. In dat verband zou een familiekrediet (een "rugzakje" aan verlofrechten) met daarin de bestaande verlofregelingen in samenhang met de geboorte en de zorg achteraf, aan het kind worden toegewezen en ter beschikking worden gesteld van een ouder (1^e of 2^e graad).

De maatregel moet de verlofrechten vereenvoudigen, groeperen en voor alle stelsels (werknemers, zelfstandigen, ambtenaren) uniformiseren. De reglementaire en technische regels zijn echter nog niet vastgelegd en moeten nog besproken worden met de sociale partners. Er is ook geen tijdschema meegedeeld voor de inwerkingtreding.

De RVA, de FOD Werkgelegenheid en het RSVZ zullen vanaf 2026 kunnen beschikken over een jaarlijkse begrotingsenveloppe van 25 miljoen euro.

3.2.7 Vrijwillig ontslag met tijdelijke werkloosheidsuitkering

Vanaf 1 januari 2026 wil de regering aan elke werknemer met een loopbaan van minstens tien jaar de gelegenheid bieden om eenmalig zonder wettige reden ontslag te nemen uit een passende dienstbetrekking en gedurende maximaal zes maanden toch een werkloosheidsuitkering te ontvangen. Die periode kan met maximaal zes maanden worden verlengd als de werknemer in de eerste drie maanden werkloosheid een opleiding start voor een knelpuntberoep en die opleiding met succes wordt voltooid.

Dat zou een jaarlijks budgettair rendement opleveren van naar schatting 45 miljoen euro in 2026 en 61 miljoen euro vanaf 2027. Het gaat om een besparing en niet om een begrotingskost, want de maatregel schrapt voor de betrokkene het recht op werkloosheidsuitkeringen na de periode van potentiële en tijdelijke uitsluiting waarin het huidige systeem voorziet¹⁴⁸. Dat effect zou groter zijn dan de uitgaven voor bijkomende sociale prestaties in de loop van de nieuw toegekende uitkeringsperiode van maximaal zes maanden.

Het budgettaire rendement berust op ramingen die het FPB opstelde toen het de maatregelen in de verkiezingsprogramma's becijferde in het vooruitzicht van de verkiezingen in juni 2024. Die ramingen van maart 2024 zijn niet meer geactualiseerd, noch aangepast aan de door de ministerraad vooropgestelde uitvoeringsregels van de maatregel. De raming van het FPB had betrekking op een voorstel waarbij elke werknemer de mogelijkheid zou hebben om tweemaal in een loopbaan ontslag te nemen, zonder vereiste qua minimale loopbaan.

Het Rekenhof heeft overigens geen bijkomende informatie ontvangen over de eventuele onrechtstreekse effecten van de maatregel (impact op tewerkstelling en op andere sociale uitkeringen).

¹⁴⁸ Thans is het zo dat een werknemer die zonder wettige reden ontslag neemt uit een passende dienstbetrekking, een sanctie opgelegd kan krijgen in de vorm van potentiële en tijdelijke uitsluiting van het recht op werkloosheidsuitkeringen. De uitsluiting duurt minstens vier weken en maximaal 52 weken (met een gemiddelde van negen weken). Na afloop van die periode heeft de betrokkene opnieuw recht op werkloosheidsuitkeringen. Dat kan zich meermaals voordoen tijdens iemands loopbaan. De beoogde maatregel maakt hieraan echter een einde (maximaal zes maanden een uitkering en slechts eenmaal in een loopbaan), want die beperkt de vergoedingsperiode. De gemiddelde werkloosheidsduur bij die personen bedraagt zestien maanden. De voorwaarde in verband met de minimale loopbaan zal bovendien potentiële begunstigten uitsluiten in vergelijking met het huidige systeem.

3.2.8 Tijdskrediet einde loopbaan

De regering voorziet in het geleidelijk optrekken van de vereiste loopbaanvoorwaarde voor een tijdskrediet voor einde loopbaan¹⁴⁹. Vanaf 1 januari 2026 zal de vereiste minimale loopbaan evolueren van 25 jaar naar 31 jaar, en nadien geleidelijk naar 35 jaar tegen 2030.

Volgens de berekeningen van de RVA zal de maatregel een budgettair rendement opleveren van naar schatting 9,2 miljoen euro in 2026, 10,9 miljoen euro in 2027 (+1,7 miljoen euro), 12,3 miljoen euro in 2028 (+1,4 miljoen euro) en 14,1 miljoen euro in 2029 (+1,8 miljoen euro).

Het Rekenhof heeft geen bijkomende informatie ontvangen over de eventuele onrechtstreekse terugverdieneffecten van die maatregel (impact op tewerkstellingsgraad).

4 Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid

Het aantal langdurig arbeidsongeschikte werknemers en zelfstandigen (d.i. personen die langer dan één jaar arbeidsongeschikt zijn) blijft stijgen. Eind 2023 telde België 526.507 langdurig arbeidsongeschikten, van wie 30,3% al meer dan tien jaar arbeidsongeschikt was. De regering wil tijdens deze legislatuur het terug-naar-werkbeleid en de re-integratie verder versterken om meer mensen te stimuleren om opnieuw deeltijds aan het werk te gaan. Ze focust daarbij op een grotere responsabilisering van de betrokken actoren, met als hoofddoel de arbeidsongeschikten binnen het jaar opnieuw aan het werk te krijgen. Volgens het RIZIV blijkt immers dat hoe korter mensen ziek zijn, hoe makkelijker de stap is om opnieuw aan de slag te gaan.

Tabel - Overzicht maatregelen (in miljoen euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Terugverdieneffecten: Terug-naar-werktraject	60,1	137,0	224,0	311,0	398,0
Responsabilisering werknemers	3,8	10,0	15,0	20,0	25,0
Responsabilisering ziekenfondsen	37,5	77,0	134,0	191,0	248,0
Responsabilisering artsen - datamining	18,8	50,0	75,0	100,0	125,0
Overige maatregelen	35,6	122,6	209,6	296,6	383,6
Responsabilisering werkgevers*	61,0	183,0	305,0	427,0	549,0
Stimulering re-integratieproces	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Draaideureffect*	-26,0	-61,0	-96,0	-131,0	-166,0
Totaal	95,7	259,6	433,6	607,6	781,6

* De beslissing van de ministerraad van 14 februari 2025 vermeldt voor deze bedragen de impact per jaar (en dus niet de gecumuleerd impact).

Bron: beslissingen van de ministerraad van 14 februari 2025 en RIZIV

¹⁴⁹ Het tijdskrediet binnen de eindloopbaanregeling biedt werknemers van 55 jaar en ouder uit de privésector thans de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden (zoals een loopbaan van in totaal minstens 25 jaar als loontrekkende) 4/5^e of halftijds te werken en tegelijk potentieel uitkeringen voor tijdskrediet van de RVA te ontvangen om het loonverlies deels te compenseren (in 2024 waren er 55.235 begunstigden en bedroegen de werkloosheidsuitkeringen 237,6 miljoen euro). Die compensatievergoedingen worden echter alleen betaald aan werknemers van 60 jaar, behoudens uitzonderingen waarbij dergelijke vergoedingen ook verkregen kunnen worden vanaf 55 jaar.

4.1 Maatregelen 2025-2029

4.1.1 Terugverdieneffecten: terug-naar-werktraject

De regering heeft geraamd dat het meer responsabiliseren van de werknemers, ziekenfondsen en artsen een cumulatieve impact zou hebben van 398 miljoen euro tegen eind 2029, te verdelen over een besparing in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en bijkomende fiscale en sociale ontvangsten (zie ook infra, punten 2 en 3).

De regering heeft geen berekeningsnota's bij deze maatregelen geleverd. Het RIZIV heeft aangegeven dat de opbrengst van elke individuele maatregel niet afzonderlijk becijferd kan worden. Wel maakte het een analyse van de geraamde opbrengsten van de terug-naar-werktrajecten (afgekort als TNW) in de periode 2021-2023. Daaruit bleek dat het aantal gedeeltelijke en volledige werkhervattingen jaarlijks toeneemt¹⁵⁰, wat erop wijst dat de beoogde besparingen mogelijk haalbaar zijn.

De analyse vertrekt echter vanuit de hypothese dat de stijging in het aantal uitkeringsdagen voor gerechtigden met een toegelaten activiteit, evenals de toename van het aantal gerechtigden dat na een deeltijdse toegelaten activiteit opnieuw volledig aan het werk gaat, volledig toe te schrijven is aan de maatregelen van de regering in het kader van het terug-naar-werkbeleid, terwijl de vorige regeringen ook andere systemen hebben opgezet zoals de re-integratietrajecten. De impact van de responsabilisering van de werkgevers wordt ook buiten beschouwing gelaten. Daarnaast gaat het RIZIV uit van een werkhervatting in halftijdse tewerkstelling, wat niet noodzakelijk overeenstemt met de realiteit.

Responsabilisering werknemers

Vanaf 1 juli 2025 worden werknemers die onvoldoende meewerken aan re-integratie- of aan terug-naar-werktrajecten strenger gesanctioneerd. De vermindering van de uitkering bij het niet naleven van administratieve verplichtingen of bij ongeldig afwezig blijven op afspraken bij een TNW-coördinator of arbeidsbemiddelingsdienst stijgt van 2,5% naar 10%. Daarnaast wordt het recht op een uitkering of gewaarborgd loon geschorst bij ongeldig verzuim van medische afspraken bij de arbeidsarts én adviserend arts. De regering verwacht hiermee jaarlijks 5 miljoen euro te besparen, zowel via sancties als via een gedragswijziging bij arbeidsongeschikten.

Responsabilisering ziekenfondsen

De regering voorziet een resultaatgerichte aanpassing van de verdeelsleutel voor het vaste gedeelte van de administratiekosten van de ziekenfondsen, met het oog op een efficiëntieverbetering bij de ziekenfondsen en een snellere re-integratie van arbeidsongeschikten als resultaat. Concreet zal 2,5% van dit budget vanaf 2025 worden verdeeld op basis van het aantal gerealiseerde werkhervattingen en doorverwijzingen naar de TNW-coördinator, oplopend tot 15% vanaf 2029. Daarnaast wordt de evaluatie van arbeidsongeschiktheid versneld door het afschaffen van het vermoeden van arbeidsongeschiktheid¹⁵¹. Hoewel die herverdeling geen directe besparing op administratiekosten genereert, raamt de regering een jaarlijkse weerslag op de begroting, via lagere ziekte-uitkeringen en hogere inkomsten uit de sociale bijdragen en belastingen op 37 miljoen euro in 2025, 40 miljoen euro in 2026 en jaarlijks 57 miljoen euro vanaf 2027. Over de verdeling van die weerslag tussen besparingen in de uitkeringen en hogere inkomsten heeft het Rekenhof geen informatie gekregen. Ook is het onduidelijk of en in welke mate die weerslag ook is verrekend in de opbrengsten door de terugverdieneffecten.

¹⁵⁰ In 2023 is het aantal personen met een primaire arbeidsongeschiktheidsuitkering dat het werk voltijds hervatte na een toegelaten deeltijdse activiteit, gestegen met 28% tegenover 2021. Het aantal personen met een invaliditeitsuitkering dat het werk voltijds hervatte steeg in dezelfde periode met 29,4%.

¹⁵¹ Een vermoeden van arbeidsongeschiktheid geldt voor perioden waarin een arbeidsongeschikte persoon hetzij een re-integratietraject of een door het RIZIV goedgekeurde beroepsherscholing volgt of gebruik maakt van een gespecialiseerde dienstverlening op maat via het TNW-fonds.

Responsabilisering van de artsen

De regering wil het voorschrijfgedrag van artsen monitoren en mogelijk sanctioneren via een databank waarin elektronische getuigschriften worden opgeslagen. Werkgevers kunnen verdachte medische attesten melden bij de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. Deze maatregelen moeten leiden tot minder uitgaven in de ziekte-uitkeringen en hogere inkomsten uit sociale bijdragen en belastingen. De verwachte besparing wordt geraamd op 19 miljoen euro in 2025, 31 miljoen euro in 2026, en jaarlijks 25 miljoen euro vanaf 2027. De precieze toepassingsvoorwaarden van die maatregel zijn nog niet volledig uitgewerkt¹⁵². Bovendien geldt hetzelfde voorbehoud over de samenstelling van de besparing en de mogelijke dubbeltelling met andere maatregelen als voor de maatregel over de responsabilisering van de ziekenfondsen.

4.1.2 Overige maatregelen

Wijzigingen aan het recht op gewaarborgd loon (draaideureffect)

De hervatregeling wordt uitgebreid. Bij een nieuwe volledige arbeidsongeschiktheid binnen acht weken¹⁵³ na een werkhervatting heeft de werknemer geen recht meer op gewaarborgd loon, maar ontvangt hij een volledige ziekte-uitkering van het ziekenfonds. Een persoon die opnieuw arbeidsongeschikt wordt tijdens een periode van gedeeltelijke werkhervatting heeft evenmin recht op een gewaarborgd loon. Het RIZIV raamt de meerkost aan ziekte-uitkeringen op 14,3 miljoen euro in 2025, met een bijkomende vermindering van sociale bijdragen van 8,5 miljoen euro en fiscale ontvangsten van 3,5 miljoen euro. Vanaf 2026 loopt de meerkost op tot 35 miljoen euro per jaar. De ramingen zijn mogelijk overschat gezien ze uitgaan van een hervattermijn van 12 weken.

Responsabilisering werkgevers

Vanaf 1 juli 2025 moeten werkgevers met meer dan 50 werknemers een solidariteitsbijdrage van 30% betalen op de ziekte-uitkeringen gedurende de eerste twee maanden na de periode van gewaarborgd loon voor werknemers tussen 18 en 54 jaar. De regering verwacht een jaarlijkse opbrengst van 122 miljoen euro en van 61 miljoen euro in 2025. Omdat het systeem pas op 1 juli 2025 in werking zal treden en de bijdrage wordt berekend vanaf de 15e dag van de zevende maand van de arbeidsongeschiktheid, is de besparing in 2025 waarschijnlijk overschat.

Stimulering re-integratieproces werkgevers

De regering zal werkgevers met meer dan 20 werknemers sanctioneren als zij niet binnen de zes maanden na de aanvang van de ziekte een re-integratieproces opstarten voor werknemers die arbeidspotentieel hebben. De regering raamt de opbrengst jaarlijks op 0,6 miljoen euro. Het kabinet van werk en het Rekenhof beschikken echter niet over de berekeningsnota.

5 Geneeskundige verzorging

5.1 Begroting 2025

De ministerraad keurde op 28 februari 2025 de begroting van de geneeskundige verzorging goed waarbij de begrotingsdoelstelling werd vastgesteld op 39.812,1 miljoen euro (+1.987,4 miljoen euro, +5,2% tegenover 2024). Die stijging is voornamelijk het gevolg van de toepassing van de wettelijke groeinorm van 2,5% (+899,6 miljoen euro) en de verwachte stijging van de gezondheidsindex in 2025 (+929,6 miljoen euro).

De begrotingsdoelstelling bevat een niet te besteden totaalbedrag van 200 miljoen euro¹⁵⁴ waarvoor het RIZIV geen financiering krijgt. De toegestane uitgaven bedragen hierdoor 39.612,1 miljoen euro,

¹⁵² De Memorie van Toelichting bij het voorontwerp van programmawet dat de ministerraad op 11 april 2025 goedkeurde, stelt dat de databank vanaf 1 juli 2025 zal worden opgezet en dat de financiële responsabilisering van de artsen vanaf 1 januari 2026 van start zal kunnen gaan. Over de opvolging van de meldingen van verdachte attesten zijn in het voorontwerp nog geen bepalingen opgenomen.

¹⁵³ Nu is dat twee weken.

¹⁵⁴ Inclusief correcties.

zijnde 216,8 miljoen euro minder dan geraamd door het RIZIV. De Algemene Raad stelt daarom besparingsmaatregelen voor in de geneesmiddelenuitgaven (113,4 miljoen euro¹⁵⁵), in de artsenhonoraria (73,4 miljoen euro¹⁵⁶), in de tandzorg (20 miljoen euro) en bij de implantaten (10 miljoen euro). De recentste technische ramingen van het RIZIV geven aan dat het besparingsplan 18 miljoen euro minder zal opleveren dan geraamd door de laattijdige inwerkingtreding van de maatregelen.

6 Pensioenen

6.1 Begroting 2025

De regering besliste de pensioenbonus, ingevoerd door de wet van 25 april 2024¹⁵⁷, voor alle stelsels af te schaffen op 31 december 2025, met behoud van de rechten die tussen 1 juli 2024 en 31 december 2025 zijn opgebouwd. Volgens de beleidsceel van de minister van Pensioenen bedraagt de budgettaire weerslag (nettokost)¹⁵⁸ van de stopzetting 53,5 miljoen euro in 2025. Die impact is echter niet opgenomen in de ramingen 2025.

De regering wil ook de solidariteitsbijdrage op de pensioenen hervormen. Om een correcte en uniforme inning van de solidariteitsbijdrage te verzekeren, moet elke uitbetalingsinstelling voortaan altijd 2% inhouden op de uitgekeerde pensioenen (d.i. het maximumpercentage in het huidige systeem). De FPD raamt de opbrengst van die hogere inhouding op 3,2 miljoen euro op jaarbasis en op 800.000 euro als die maatregel kan worden ingevoerd vanaf het laatste kwartaal 2025. Die opbrengst is niet opgenomen in de pensioenramingen.

6.2 Maatregelen inzake de indexering

Vanaf 2025 beperkt de regering de indexering van de pensioenen tot een bepaald grensbedrag. Als het totaal van alle wettelijke pensioenen van een rechthebbende hoger ligt dan dat grensbedrag¹⁵⁹, zal het totaal slechts verhoogd worden met 2% van het maandelijks gewaarborgd minimumbedrag van het rustpensioen¹⁶⁰. Deze maatregel, die in hoofdzaak betrekking heeft op de pensioenen van de ambtenaren en de magistraten, moet in 2025 een besparing opleveren van 29,1 miljoen euro¹⁶¹.

De FPD raamt de besparing van het door de ministerraad van 14 februari 2025 besliste uitstel van de automatische indexering van de uitkeringen en ambtenarenweden¹⁶² op 230 miljoen euro voor 2025¹⁶³. Die harmonisering leidt ook tot minder ontvangsten uit bijdragen voor de overheidspensioenen (8 miljoen euro). De besparing van de twee maatregelen bedraagt 259,1 miljoen euro in 2025.

¹⁵⁵ Waaronder een "economische bijdrage" van de geneesmiddelenbedrijven van 80,4 miljoen euro. Deze geraamde ontvangst wordt als een besparing van het geneesmiddelenbudget gerapporteerd in de begroting.

¹⁵⁶ Waaronder het schrappen terugbetaling van de elektronische consultaties (besparing van 68,4 miljoen euro).

¹⁵⁷ Wet van 25 april 2024 houdende de hervorming van de pensioenen, zie Titel 3. De pensioenbonus is een bedrag dat wordt toegekend per dag dat iemand langer werkt dan de vroegste datum waarop die persoon met pensioen kan gaan. Het bedrag dat per dag wordt opgebouwd, is afhankelijk van de duur van de loopbaan op de vroegste pensioendatum (lange loopbanen, d.i. 43 jaar of meer op de vroegste pensioendatum leveren een hoger dagbedrag op). Het bedrag stijgt ook per jaar dat iemand langer werkt. De pensioenbonus wordt is een nettobedrag (d.i. niet onderworpen aan sociale en fiscale bijdragen) dat wordt uitgekeerd als een kapitaal.

¹⁵⁸ Die beleidsceel van de minister raamt de budgettaire weerslag (kost) op 267,4 miljoen euro netto in 2029. Dat is het resultaat van enerzijds de kost van de opgebouwde pensioenbonus (439,1 miljoen euro in 2029) en anderzijds de besparing doordat een groep, door het FPB geraamd op 4/30^e van de populatie die in aanmerking komt voor de bonus, zijn pensioen zal uitstellen (besparing van 171,7 miljoen euro in 2029).

¹⁵⁹ Hetzij 5.250 euro per maand in 2025, tegen de huidige index (of 1/12^e van 75% van het jaarlijkse loonplafond voor werknemers).

¹⁶⁰ Hetzij 36,17 euro in 2025, tegen de huidige index.

¹⁶¹ In die raming is de regering ervan uitgegaan dat de hoge pensioenen niet zouden worden geïndexeerd, terwijl nu een beperkte indexering is voorzien.

¹⁶² Waarbij de uitkeringen en ambtenarenweden voortaan drie maanden na de overschrijding van de spilindex worden geïndexeerd (in de plaats van respectievelijk één en twee maanden daarna).

¹⁶³ Waarvan 133 miljoen euro voor het stelsel van de werknemers, 19 miljoen euro bij de pensioenen van de zelfstandigen, 3 miljoen euro voor de inkomensgarantie voor ouderen en 74 miljoen euro voor de pensioenen van de overheidssector.

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN BIJ DE ONTWERPEN VAN STAATSBEGROTING – BEGROTINGSJAAR 2025 / **82**

In zijn inflatievooruitzichten van mei 2025 gaat het FPB ervan uit dat de index in 2025 niet meer wordt overschreden. De FPB heeft de impact van die nieuwe hypothesen op de uitgaven nog niet geraamd.

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

rekenhof.be



Cour des comptes

Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2025



Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 15 mai 2025

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
Partie I	6
Exposé général	6
Chapitre 1	6
Exposé général	6
1. Présentation schématique	6
2. Paramètres macro-économiques	7
3. Solde de financement de l'Entité I	8
3.1 Aperçu du solde de financement de l'entité I en 2025	8
3.2 Crédits inscrits au budget général des dépenses de l'État fédéral	11
4. Aperçu des principales mesures budgétaires en 2025	13
Chapitre 2	15
Programmation pluriannuelle de l'Entité I	15
1. Aperçu de l'évolution générale des mesures pluriannuelles	15
1.1. Détermination de l'effort pluriannuel 2025-2029	17
1.2. Aperçu général des mesures compensatoires adoptées par le gouvernement	18
1.3. Évolution du solde de financement 2025-2029 de l'entité I	19
2. Effets-retour	20
2.1. Prise en compte des effets-retour par la Commission européenne	20
2.2. Effets retour induits par l'augmentation du taux d'emploi	20
2.3. Effets retour d'autres mesures gouvernementales	25
3. Financement des dépenses militaires	25
4. Mesures fiscales	29
5. Mesures socio-économiques et soins de santé	30
5.1 Général	30
5.2 Pensions	31
5.3 Soins de santé	34
5.4 Réforme de la mesure « Plans-plus »	35
5.5 Mesures ayant une incidence sur le montant des cotisations sociales, dont les modalités n'ont pas encore été définies	36
6. Autres mesures et points particuliers	36
6.1 Contribution au Fonds de garantie pour les services financiers	36
6.2 Lutte contre la fraude fiscale et la fraude sociale	37
6.3 Autres mesures	38
6.4 Compensation aux CPAS dans le cadre des mesures en matière de chômage	39
6.5 Soutenabilité de la dette publique de l'entité I	39
6.6 Financement de l'Union européenne	41

Chapitre 3	42
Les critères budgétaires européens	42
1. Solde de financement de la Belgique	42
2. Dette de l'ensemble des administrations publiques (dette Maastricht)	43
3. Le Plan structurel budgétaire à moyen terme et le Draft Budgetary Plan	44
Partie II	46
Recettes 2025 de l'Entité I	46
Chapitre 1	46
Recettes du pouvoir fédéral	46
1. Évolution générale des recettes du gouvernement fédéral	46
2. Recettes fiscales	47
2.1 Évolution des recettes de caisse	47
2.2 Estimation de base des recettes SEC par le SPF Finances	48
2.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)	50
2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales	50
2.4.1 Mesures fiscales existantes	50
2.4.2 Nouvelles mesures fiscales	53
3. Recettes non fiscales	60
chapitre 2	62
Recettes de la sécurité sociale	62
1. Évolution générale des recettes de la sécurité sociale	62
2. Recettes propres	62
ONSS – Gestion globale	62
3. Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics	63
3.1 Dotations et subventions des pouvoirs publics	63
3.2 Financement alternatif	64
4. Incidence des mesures budgétaires	65
4.1 Réductions ciblées de charges salariales	65
4.2 Plafonnement graduel des cotisations patronales	66
4.3 Report d'indexation des salaires et des prestations sociales	67
Partie III	68
Dépenses de l'Entité I	68
Chapitre 1	68
Dépenses de l'État fédéral	68
1. Départements d'appui	68
2. Départements d'autorité	69
2.1 Renforcement des services de sécurité et de la politique de retour	69

2.2	Section 12 – SPF Justice	70
2.2.1	Établissements pénitentiaires (12.51) et organisation judiciaire (12.56)	70
2.2.2	Prison de Saint-Gilles	71
2.3	Section 13 - Intérieur	71
2.3.1	Économies annuelles au niveau des frais de personnel et de fonctionnement	71
2.3.2	Dépenses de l'asile et gestion de la chaîne de l'asile	72
2.3.3	Accueil des demandeurs d'asile	73
2.4	Section 17 - Police fédérale	73
2.4.1	Capacité policière	73
2.4.2	Napap	74
2.4.3	Sous-financement des crédits de fonctionnement et d'investissement	74
2.5	Section 18 - Finances	75
3.	Départements économiques	76
3.1	Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie	76
3.2	Section 46 – SPP Politique scientifique	79
	Chapitre 2	81
	Dépenses de la sécurité sociale	81
1.	Évolution globale des dépenses de la sécurité sociale	81
2.	Mesures transversales – Enveloppe bien-être	82
3.	Emploi et chômage	82
3.1	Commentaire relatif à l'évolution des dépenses 2024-2025	82
3.2	Mesures budgétaires	84
3.2.1	Limitation des allocations de chômage et dégressivité accrue	84
3.2.2	Fin des entrées dans le régime RCC	87
3.2.3	Congé parental parents d'accueil	87
3.2.4	Suppression des allocations de chômage de mobilité interrégionale et pour métier en pénurie	88
3.2.5	Mesure hors Gestion globale – Harmonisation des interruptions de carrière et des crédits temps	88
3.2.6	Crédit familial « sac à dos »	89
3.2.7	Démission volontaire avec allocation de chômage temporaire	89
3.2.8	Crédit-temps fin de carrière	90
4.	Indemnités pour incapacité de travail	90
4.1	Mesures 2025 - 2029	91
4.1.1	Effets retour : trajet de retour au travail	91
4.1.2	Autres mesures	93
5.	Soins de santé	93
	Budget 2025	93
6.	Pensions	94
6.1	Budget 2025	94
6.2	Mesures concernant l'indexation	94

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 2025¹.

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. En raison de la situation politique et de l'impossibilité d'établir un budget dans le délai légal, ces documents n'ont été transmis que le 25 avril 2025.

La Cour des comptes a examiné 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 concernés.

Afin de limiter les risques d'erreurs matérielles ou d'interprétation erronée des données budgétaires, une présentation préalable portant sur les observations les plus importantes de la Cour des comptes a été organisée avec les représentants du ministre des Finances et du ministre du 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, 25 avril 2025, DOC 56 0852/001 (exposé général), Chambre, 7 avril 2025, DOC 56 0853/001 (budget des voies et moyens), Chambre, 7 avril 2025, DOC 56 0854/001 (budget général des dépenses).

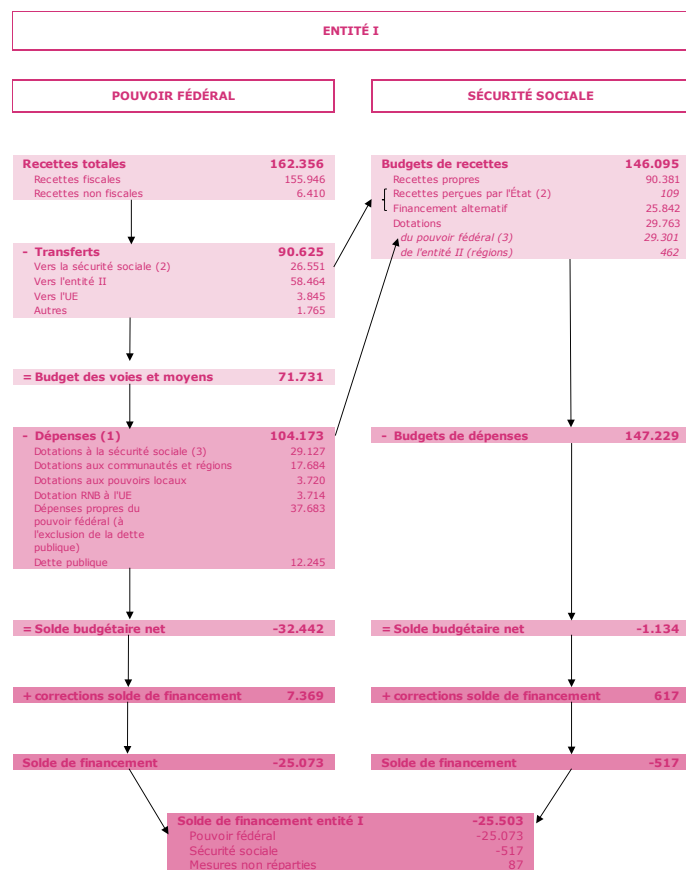
PARTIE I

Exposé général

CHAPITRE 1

Exposé général

1. Présentation schématique



¹ Il s'agit des dépenses hors amortissements de la dette publique (23.562 millions d'euros) en hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette (7.415 millions d'euros).

² La différence de 600 millions d'euros entre le financement alternatif de la sécurité sociale optique « pouvoir fédéral », soit 26.551 millions d'euros et optique « sécurité sociale », soit 25.951 millions d'euros, provient du règlement du solde de l'an dernier dans la perspective « gouvernement fédéral ». Le solde de financement du gouvernement fédéral tient compte du règlement (via un ajustement SEC de 600 millions sur les transferts).

³ La différence de 174 millions d'euros entre les dotations à la sécurité sociale optique « pouvoir fédéral », soit 29.176 millions d'euros et optique « sécurité sociale », soit 29.301 millions d'euros, provient principalement de la prise en compte dans ce dernier montant d'une attribution de 205 millions d'euros au fonds de pension de la police locale.

2. Paramètres macro-économiques

Pour confectionner le budget 2025, le gouvernement s'est basé sur le rapport du comité de monitoring du 6 mars 2025, plus précisément sur les estimations à politique inchangée. Dans son rapport, le comité s'est appuyé sur les paramètres macroéconomiques du budget économique du 13 février 2025 du Bureau fédéral du plan (BFP). Le budget économique a été confectionné juste après la publication de l'accord de coalition fédérale du 31 janvier 2025 et ne tient pas compte des mesures qui y figurent. Le BFP intégrera toutefois ces mesures dans ses prévisions de juin 2025.

Le rapport du 6 mars 2025 contient également une estimation pluriannuelle pour les années 2026 à 2029 pour laquelle le comité de monitoring s'est basé sur les prévisions économiques 2025-2030 du 13 février 2025 du BFP. Le BFP n'a toutefois pas publié ces prévisions parce qu'elles ne tiennent pas compte de l'accord de coalition.

La Cour des comptes souligne que le BFP n'a pas non plus pu tenir compte dans ses estimations de l'influence de quelques décisions importantes prises depuis lors et très probablement susceptibles d'avoir une influence sur les estimations, tant à court terme qu'à long terme. Il s'agit notamment des décisions de la Commission européenne et de la Belgique d'augmenter les dépenses en matière de défense ainsi que de la décision des États-Unis d'imposer des droits de douane supplémentaires et des réactions qui ont suivi.

Croissance économique

En 2024, la croissance de l'économie belge s'élevait à 1 % du PIB. Le BFP estime que la croissance de l'économie belge en 2025 passera à 1,2 % du PIB. Ensuite, la croissance se stabilisera à 1,2 % en 2026 et à 1,3 % en moyenne au cours de la période 2027-2030.

En 2025, ce sera surtout la consommation des particuliers (+1,8 %) qui alimentera la croissance. La consommation des pouvoirs publics et les investissements augmenteront respectivement de 1,3 et 1,7 %. Le volume des importations et des exportations diminuera respectivement de -0,2 % et -0,7 % du PIB. La contribution des exportations nettes sera donc légèrement négative (-0,4 %), ce qui limitera la croissance du PIB à 1,2 %.

Il ressort du Plan structurel budgétaire à moyen terme (PSMT, pour la Belgique du 18 mars 2025 que la trajectoire des dépenses de la Belgique (y compris donc les économies découlant de l'accord de coalition fédérale) aura initialement une incidence négative sur la croissance du PIB selon la Commission européenne. Par conséquent, suivant le PSMT, la croissance diminuerait à 1 % en 2025 et à 0,9 % en 2026. Ensuite, la croissance augmentera de nouveau pour s'établir à 1,3 % en moyenne pour la période 2027-2029. En avril 2025, le Fonds monétaire international (FMI) a estimé la croissance de la Belgique en 2025 à 0,8 %.

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

² Exposé général, p. 25 et 26.

Inflation

Dans le budget économique de février 2025, le BFP estime la croissance de l'indice des prix à la consommation et de l'indice santé à respectivement 2,8 % et 3 % en 2025. En 2026, l'inflation devrait redescendre de telle sorte que ces deux indices s'établiraient respectivement à 1,3 % et 1,4 %. Ensuite, l'inflation augmenterait de nouveau pour s'établir à 1,9 % en moyenne pour la période 2027-2030.

D'après les prévisions d'inflation du 6 mai 2025, l'indice des prix à la consommation et l'indice santé seront inférieurs en 2025 (respectivement 2,1 % et 2,3 %).

L'indice-pivot a été dépassé pour la dernière fois en janvier 2025. D'après les prévisions d'inflation du 6 mai 2025, le prochain dépassement de l'indice-pivot est attendu en février 2026, tandis que le budget économique de février 2025 tablait encore sur un dépassement de l'indice-pivot en août 2025. Le budget initial 2025 ne tient pas encore compte des prévisions ajustées dans les estimations des recettes et des dépenses.

Le SPF Bosa estime l'incidence positive nette du report de dépassement de l'indice-pivot sur les recettes et les dépenses de l'entité I en 2025 à 126 millions d'euros (pour l'incidence sur les prestations sociales et les traitements du personnel de la fonction publique de novembre et décembre 2025).

Les recettes de ce report de dépassement s'ajoutent aux recettes estimées de 156 millions d'euros liées à la mesure du conclave visant à n'indexer les allocations sociales et les traitements du personnel de la fonction publique que trois mois après le dépassement de l'indice-pivot³.

Emploi

Dans son budget économique du 13 février 2025, le BFP estime que l'emploi en Belgique augmenterait de 0,5 % en 2025 (ce qui représente 23.900 personnes de plus, soit 5.129.600 personnes au total). Le taux d'emploi des 20 à 64 ans resterait toutefois stable à 72,2 %, étant donné que l'emploi augmenterait principalement auprès des plus de 65 ans.

Le BFP estime que le chômage augmenterait de 4,8 % en 2025, ce qui représente environ 24.900 personnes de plus, soit 548.600 personnes au total.

3. Solde de financement de l'Entité I

3.1 Aperçu du solde de financement de l'entité I en 2025

Le déficit de financement de l'entité I s'élève en 2025 à 25,5 milliards d'euros (4% du PIB). Il s'aggrave de 8,5 milliards d'euros par rapport au déficit de l'année précédente (17,0 milliards d'euros ou 2,8% du PIB). Cette évolution défavorable est attribuable avant tout à l'évolution des dépenses primaires du budget général des dépenses, à celle des dépenses sociales et, dans une moindre proportion, à celle des intérêts de la dette publique.

³ Soit respectivement deux et un mois plus tard que dans le système précédent. La Cour des comptes examine ces mesures de manière plus approfondie dans la Partie II, chapitre 2, point 4.4.

Comme le montre le tableau ci-dessous, les recettes totales de l'entité I, hors recettes fiscales perçues pour compte de tiers⁴, évoluent globalement à un taux semblable au taux de croissance nominal du PIB entre 2024 et 2025 (3,7%).

Tableau – Évolution des principales catégories de recettes de l'entité I (hors recettes de tiers) (en milliards d'euros)

	2024	2025	2025/2024
Recettes fiscales propres	135,4	141,1	4,1%
Cotisations sociales	80,4	83,2	3,5%
Autres moyens	15,0	15,0	0%
Total	231,2	239,7	3,7%

Source : Exposé général, pp. 17, 29, 182, 184

Prises dans leur ensemble, les dépenses de l'entité I (optique SEC) croissent à un taux plus élevé (6,1%) que celui de ses recettes. Selon les indications contenues dans l'exposé général, ces dépenses sont principalement constituées des transferts aux ménages (151,2 milliards d'euros) et aux autres pouvoirs publics (67,7 milliards d'euros).

Tableau – Évolution des principales catégories de dépenses de l'entité I (en milliards d'euros)

	2024	2025	2025-2024	2025/2024
Dépenses d'administration	25,4	29,7	+4,4	17,3%
Transferts aux ménages	143,4	151,2	+7,8	5,5%
Charges d'intérêt	9,8	10,7	+0,9	9,0%
Transferts aux autres pouvoirs publics	65,9	67,7	+1,9	2,8%
Autres transferts	5,1	5,1	+0,0	0,1%

Source : Cour des comptes, sur la base de l'exposé général

Les dépenses d'administration (personnel, fonctionnement et investissement) s'élèvent globalement à 29,7 milliards d'euros, dont 19,6 milliards se rapportent à l'administration générale (SPF), 7,1 milliards aux organismes assimilés faisant partie du périmètre de consolidation de l'entité I, et 3,0 milliards aux institutions de sécurité sociale. Parmi ces dépenses, celles qui sont inscrites au budget général des dépenses croissent de manière significative entre 2024 et 2025. Cette augmentation s'explique à titre exclusif par la hausse des dépenses militaires⁵, lesquelles correspondent désormais à plus de la moitié (55,3%) du total des crédits d'administration inscrites au budget général des dépenses (optique liquidation).

⁴ Les recettes fiscales propres de l'État fédéral sont établies après déduction, sur l'ensemble des recettes fiscales perçues (162,4 milliards en 2025), des recettes perçues pour compte de tiers, à savoir les droits de douanes et la TVA attribués à l'Union européenne (3,8 milliards en 2025), des impôts régionaux (3,5 milliards), et de l'IPP additionnel des régional 14,0 milliards). L'IPP additionnel des provinces et des communes n'est pas repris dans l'exposé général.

⁵ En y comprenant la provision budgétaire spécifique à la Défense.

Hors dépenses militaires, ces mêmes crédits d'administration (8,7 milliards en 2025) diminuent de 0,5% par rapport à l'année précédente.

Les transferts aux ménages (151,2 milliards d'euros) sont essentiellement constitués des prestations de la sécurité sociale (133,7 milliards) et de l'assistance sociale (6 milliards d'euros). Le rythme de croissance de ces prestations par rapport à l'année 2024 (5,0%) est supérieur à celui du PIB nominal. Comme le montre le tableau ci-dessous, cette croissance porte sur l'ensemble des branches de la protection sociale, à l'exception de l'assistance sociale (Grapa, personnes handicapées et sécurité d'existence). Dans les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants, la hausse est plus marquée en matière de maladie et d'invalidité (7,5% et 11,9%) et, dans une moindre mesure, de pensions (4,8% et 3,9%).

Tableau – Évolution des dépenses de prestations sociales de l'entité I (en milliards d'euros)

	2024	2025	Variation (%) 2025/2024
Salariés	60,5	63,9	5,6
Indépendants	6,5	6,9	5,1
Soins de santé	37,9	39,8	5,1
Pensions fonctionnaires	21	22,2	5,7
Autres	0,9	0,9	4,4
Assistance sociale	6,1	6	-2,7
TOTAL	133	139,7	5,0

Source : Exposé général, pp. 182 et 184

À l'instar des années précédentes, le taux de couverture des dépenses de la sécurité sociale par les cotisations personnelles et patronales, hors assistance sociale, continue à se réduire en passant de 63,4% en 2024 à 62,3% en 2025. Le déficit de financement de la sécurité sociale en 2025 est néanmoins limité (517 millions d'euros) grâce aux transferts financiers de l'État fédéral (55,1 milliards d'euros, soit une augmentation de 6,8% par rapport à 2024).

L'exposé général indique que les mesures envisagées dans l'accord de gouvernement en matière sociale et en matière de compétitivité n'exerceront qu'une action limitée en 2025 sur le solde de l'entité I, en raison du délai nécessaire pour approuver les textes de loi et les mettre en œuvre. Il indique par ailleurs que le gouvernement attend des mesures adoptées une amélioration de l'écart entre les cotisations sociales et les prestations des différents régimes à hauteur de quelque 6,7 milliards d'euros d'ici la fin de la législature. Cette amélioration serait obtenue par une inflexion de la croissance des prestations de 8,4 milliards d'euros d'ici 2029 (151,8 milliards d'euros) par rapport à celle qui était attendue à politique inchangée, couplée à des recettes parafiscales moindres de 1,7 milliard d'euros (93 milliards d'euros).

Les transferts aux autres pouvoirs publics représentent 67,7 milliards d'euros⁶ en 2025. Ils se rapportent avant tout aux montants dus en vertu de la loi spéciale de financement. Hors transferts de recettes perçues pour compte de tiers, les montants transférées à celles-ci s'élèvent en 2025 à 58,7 milliards d'euros, dont 41 milliards d'euros via les fonds d'attribution et 17,7 milliards d'euros par l'inscription de crédits spécifiques au budget général des dépenses, et plus particulièrement à la section 01-« Dotations » de celui-ci. Le solde se rapporte à l'Union européenne (3,7 milliards d'euros) ainsi qu'aux pouvoirs locaux, en ce compris les zones de police.

Les charges d'intérêt de la dette publique croissent de 888 millions d'euros (+9%) entre 2024 et 2025. Cette croissance trouve son origine dans la persistance d'un déficit budgétaire, l'augmentation du taux d'intérêt implicite de la dette publique (0,04%) n'exerçant à cet égard qu'une influence marginale. Le taux d'endettement de l'entité I s'élèverait à 84 % du PIB en 2025, soit une augmentation de 1,5% du PIB par rapport à l'année précédente (107,2% du PIB pour l'ensemble des pouvoirs publics belges).

Les autres dépenses sont notamment constituées des transferts aux autres secteurs, tels que Infrabel, la SNCB et le reste du monde, de dépenses non ventilées (reprises essentiellement sous la forme de crédits provisionnels dans le budget général des dépenses), des dispenses de précompte professionnel (4,7 milliards d'euros) et de diverses corrections SEC en ce compris la prise en compte de l'objectif global de sous-utilisation de crédits (1,5 milliard d'euros).

La Cour des comptes souligne que les données qui sont reprises dans l'exposé général ne peuvent pas être liés directement au tableau de synthèse des recettes et des dépenses qui est repris à la page 17 du même document. Elle constate également que d'importantes dépenses de transfert, bien qu'inscrites dans les fonds d'attribution, sont reprises en négatif dans le total des recettes, avec pour corollaires d'une part, que celles-ci sont calculées en termes nets et non en terme bruts et, d'autre part, que ces transferts n'apparaissent pas dans le total des dépenses de l'entité I.

Enfin, ce tableau contient une rubrique particulière (« transferts budgétaires nets ») qui n'est pas explicitée dans les commentaires qui l'accompagnent. La Cour des comptes suggère en conséquence qu'à l'avenir, ce tableau soit adapté pour mieux mettre en évidence les données qu'il contient avec les informations contenues dans les diverses parties de l'exposé général.

3.2 Crédits inscrits au budget général des dépenses de l'État fédéral

Principales variations

Les crédits d'engagement et de liquidation inscrits au budget général des dépenses de l'État fédéral s'élèvent respectivement à 137,2 milliards d'euros et 135,1 milliards d'euros pour l'année 2025. Ils diminuent de 23,1 milliards d'euros (-14,4%) et de 25,3 milliards d'euros (-15,8%) par rapport aux crédits votés en 2024. Ces crédits incluent diverses dépenses qui n'exercent pas d'influence sur le solde de financement et plus particulièrement les opérations de rachat et d'amortissement de la dette publique ainsi que les opérations d'octrois de crédits et de prise de participation.

⁶ Ce chiffre ne comprend pas les transferts des recettes perçues pour compte de tiers.

En liquidation, ces variations s'expliquent principalement par la diminution des crédits relatifs aux amortissements de la dette publique (-29,7 milliards d'euros), octrois et prises de participations (-1,2 milliard d'euros), à la provision « Ukraine » (-1,3 milliard d'euros) et à la non-réinscription des crédits relatifs à la constitution du Fonds de garantie bancaire (-6,7 milliards d'euros).

Ces diminutions sont conjuguées aux augmentations des crédits relatifs :

- aux provisions « Défense » (+3,7 milliards d'euros), « Sécurité » (+ 305 millions d'euros), « index » (+252,3 millions d'euros), « maisons de détention » (+51,2 millions d'euros), « politiques nouvelles » (+50,8 millions d'euros) ;
- aux dotations et subsides de la cellule sociale (+2,2 milliards d'euros) ;
- à la nouvelle quote-part de la Belgique dans le capital du FMI (+ 2,9 milliards d'euros) ;
- aux dépenses de personnel, frais de fonctionnement et d'investissement de la cellule autorité (+1,6 milliard d'euros, hors provision Défense) ;
- au financement des communautés et des régions en application de la sixième réforme de l'État (+ 800,4 millions d'euros) ;
- aux charges d'intérêts de la dette publique (+638 millions d'euros) ;
- à l'achat de titres (+549,7 millions d'euros).

Dépenses primaires de l'État fédéral (hors charges d'intérêts et opérations de la dette publique)

Les crédits de liquidation relatifs aux dépenses primaires s'élèvent pour l'année 2025 à 93,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,2 milliards d'euros (+3,6%) par rapport à l'année 2024 (90,1 milliards d'euros). Cette évolution est toutefois à nuancer dans la mesure où des éléments exceptionnels et non-récurents influent sur ces dépenses, à savoir le Fonds de garantie bancaire et l'augmentation de la quote-part de la Belgique dans le capital du FMI.

En neutralisant ces deux éléments, les dépenses primaires de l'État fédéral s'élèvent en 2024 et 2025 à respectivement 83,4 milliards d'euros (ce montant correspond aux crédits votés pour 2024) et 90,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 6,9 milliards d'euros (+8,4%).

Éléments influençant l'élaboration du budget initial 2025 (crédits de liquidation)

Pour établir le budget initial 2025, le gouvernement s'est basé sur les crédits prévus au budget initial 2024, conformément à la circulaire du 22 mars 2024 concernant la préparation du budget 2025. Les crédits 2024 relatifs aux dépenses primaires s'élevaient à 81,9 milliards d'euros, hors reconstitution du Fonds de garantie bancaire.

Les paramètres économiques liés à l'indexation des dépenses de personnel et de fonctionnement ainsi que les effets volume engendrent une augmentation des prévisions de dépenses de 1,6 milliard d'euros pour l'année 2025 (hors Fonds de garantie et contribution au FMI). Les mesures discrétionnaires prises en réunions bilatérales et durant le conclave ont conduit à une majoration globale des crédits de 6,8 milliards d'euros dont 4,4 milliards d'euros pour la Défense et 1,4 milliard d'euros pour les dotations d'équilibre de la Sécurité sociale.

Le gouvernement a en outre décidé d'une mesure d'économie de 1,8% sur les dépenses de personnel et de fonctionnement des SPF et SPP, à l'exception notamment des SPF Justice, de la Police fédérale, de la Défense et d'un certain nombre de programmes du SPF Intérieur et du SPF Affaires étrangères. La Cour des comptes constate que ces trois départements et ces

programmes ne sont pas soumis aux mesures d'économie. Elle estime que cette mesure d'économie a été globalement appliquée sur les crédits des autres départements.

Globalement, les prévisions de dépenses primaires augmentent de 8,4 milliards d'euros entre le budget initial 2024 et le projet de budget initial 2025, qui les porte à 90,3 milliards d'euros.

4. Aperçu des principales mesures budgétaires en 2025

Selon l'exposé général, les mesures qui seront prises par le gouvernement en 2025 contribueront à dégrader le solde de financement d'environ 2,5 milliards d'euros par rapport à celui qui était attendu à politique inchangée. Cette évolution défavorable s'explique par la hausse des dépenses militaires. Hors celles-ci, le solde budgétaire s'améliore de 264 millions d'euros par rapport aux estimations à politique inchangée du rapport du comité de monitoring en mars 2025.

Le gouvernement a justifié cette amélioration limitée par la difficulté de mettre en œuvre en 2025 les mesures budgétaires et les mesures socio-économiques qui sont inscrites dans son accord du 31 janvier dernier. Cette contrainte temporelle a également conduit le gouvernement à proposer à la Commission européenne de s'écarter de la trajectoire des dépenses primaires nettes que celle-ci avait préconisée en février 2025, en reportant aux années 2026 à 2028 l'effort qui devait initialement être réalisé cette année. Ainsi, le Plan structurel à moyen terme du 18 mars dernier propose une trajectoire des dépenses primaires nettes qui réduit l'effort budgétaire à fournir en 2025.

Le comité de monitoring du mois de mars dernier évaluait la croissance des dépenses primaires nettes à politique inchangée de l'entité I à 6,15% en 2025. Après mesures, ce taux a été porté à 7,24%, soit un peu moins du double que celui qui est recommandé par le conseil supérieur des finances (CSF) (3,81%) en avril 2025, sur la base du PSMT. Malgré ce dépassement important (6,3 milliards d'euros en valeur absolue) et la dégradation du solde de financement qui en est la conséquence, l'entité I devrait cependant satisfaire à ses engagements européens grâce à la clause dérogatoire en matière militaire, qui permet de neutraliser le dépassement y afférant. Il est renvoyé à cet égard au tableau de la page 23 de l'exposé général, lequel met en rapport l'écart des dépenses avec la trajectoire recommandée d'une côté, et, de l'autre, la neutralisation découlant de l'augmentation des dépenses militaires entre 2021 et 2025.

Comme le montre le tableau ci-dessous, hors provision inscrite à la section 16 du budget général des dépenses pour porter les dépenses militaires à 2% du PIB, les dépenses qui influent sur le solde de financement en 2025 sont à peu près compensées par les nouvelles mesures prévues par le gouvernement :

Dépenses		Mesures compensatoires	
Compétitivité des entreprises – Promotion de l'investissement	693	Fiscalité	853
Sécurité – Politique de retour	250	Enveloppe bien-être	590
Aide sociale Ukrainiens	244	Réformes socio-économiques	276

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2025/14

Ondraf	162	Réductions subsides	259
Peace European Facility	124	Rationalisation – Simplification	198
Autres	266	Autres	4
Sous-total (hors Défense)	1.916		2.180
Défense (norme OTAN)	3.866	Recettes non-structurelles - Standardisation	1.833
Défense (plan Star)	770		
Total	6.552		4.013

Source : Cour des comptes

Plusieurs de ces mesures nécessitent l'adoption par le Parlement de textes législatifs qui doivent encore être déposés par le gouvernement. Il est renvoyé aux parties II et III du présent rapport budgétaire pour un aperçu plus détaillé de certaines de celles-ci et de leur rendement.

CHAPITRE 2

Programmation pluriannuelle de l'Entité I

1. Aperçu de l'évolution générale des mesures pluriannuelles

Depuis 2025, la Commission européenne examine la politique budgétaire des États membres en s'appuyant sur un critère principal, à savoir l'évolution des dépenses primaires nettes. Ce critère remplace notamment l'ancien critère de solde structurel. De même, la méthodologie européenne implique que les politiques discrétionnaires nouvelles, tant en recettes qu'en dépenses, doivent être compensées lorsqu'elles dégradent le solde de financement⁷.

Conformément aux textes européens, l'évolution des dépenses primaires nettes ne peut être supérieure à une trajectoire pluriannuelle préalablement fixée par la Commission pour chacun des États membres, selon ses propres paramètres macro-économiques. Le respect de cette trajectoire est supposé conduire, à l'issue d'une période maximale de 7 ans, à un déficit de financement supérieur ou égal à 3% du PIB et à une baisse tendancielle du taux d'endettement. À titre provisoire (2025-2028), certaines dépenses militaires seront neutralisées lors de l'examen du respect de cette trajectoire.

À l'issue des négociations qui ont conduit à sa formation, le gouvernement a élaboré en février dernier un tableau budgétaire pluriannuel esquissant les principales mesures qu'il comptait prendre dans le courant de la législature, afin d'inscrire l'évolution des dépenses primaires nettes dans la trajectoire arrêtée précédemment par la Commission européenne. Ce tableau n'a pas été adapté dans l'exposé général pour tenir compte de la nouvelle trajectoire européenne transmise à la Belgique en février 2025 et du nouvel avis du CSF du 18 avril 2025 relatif à la répartition de l'effort budgétaire entre entité I et entité II. Le gouvernement prévoit toutefois de procéder en juillet prochain à un contrôle budgétaire. Il a par contre modifié son tableau budgétaire initial pour prendre en compte l'accroissement des dépenses militaires jusqu'à 2% du PIB dès 2025. Il a également tenu compte des prévisions budgétaires à politique inchangée, établies par le comité de monitoring du 6 mars dernier, pour déterminer l'évolution du solde de financement de l'entité I au cours de la période 2025-2029.

Sur cette base, l'exposé général contient un aperçu (page 15) des décisions prises par le gouvernement pour la durée de la législature. Il indique notamment que l'effort structurel à fournir s'élève à 16,4 milliards d'euros d'ici 2029.

⁷ Sous réserve de quelques exceptions, les dépenses primaires nettes correspondent à l'ensemble des dépenses primaires (hors charge d'intérêts de la dette), après déduction des dépenses conjoncturelles de chômage et des mesures one-off. Par ailleurs, les dépenses discrétionnaires nouvelles qui conduisent à un dépassement de la trajectoire retenue doivent être compensées par des recettes discrétionnaires ou des réductions discrétionnaires de dépenses équivalentes. Dans l'autre sens, toute réduction discrétionnaire de recettes doit être compensée par une réduction discrétionnaire de dépenses primaires nettes ou une hausse de recettes discrétionnaires équivalente.

La Cour des comptes constate que cet aperçu, qui opère plusieurs compensations entre des dépenses et des recettes arrêtées lors du conclave budgétaire, ne permet pas d'appréhender correctement le total de l'effort budgétaire à fournir au cours de la législature. La Cour constate également que ce tableau et les commentaires qui l'accompagnent contiennent les montants cumulés de l'amélioration structurelle du solde de financement⁸. Enfin, il distingue le total des mesures avec et sans les nouvelles dépenses militaires, alors que la clause dérogatoire européenne (voir ci-dessous) cessera d'être applicable à la fin de l'année 2028.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'effort pluriannuel et des mesures prises, en neutralisant les compensations opérées dans le tableau de la page 15 de l'exposé général :

Tableau – Effort pluriannuel global et mesures compensatoires (2025-2029) (en milliards d'euros)

Effort		Mesures compensatoires	
Trajectoire européenne	16,1	Réformes socio-économiques	8,5
Effort supplémentaire	2,0	Effets-retour	7,9
Politiques nouvelles	1,4	Fiscalité	2,6
Réforme fiscale (effet structurel)	6,4	Financement Défense	3,0
Défense nationale	4,1	Autres	7,4
Total	30,0	Total	29,5

Source : Cellule stratégique du ministre du Budget

Il est renvoyé aux points 1.1 et 1.2 ci-dessous pour un aperçu plus détaillé des composantes de cet effort et des mesures compensatoires prévues par le gouvernement.

Indépendamment des lacunes que présente le tableau de la page 15 de l'exposé général, la Cour des comptes constate qu'il ne reprend plus un ensemble d'informations importantes pour la bonne compréhension du contexte budgétaire général. Contrairement aux années précédentes, il ne contient plus d'aperçu de la situation budgétaire de l'ensemble des pouvoirs publics belges. Il ne contient pas non plus d'indication de l'impact sur l'entité II des mesures arrêtées par le gouvernement notamment en matière fiscale et en matière de chômage, et ne tient ainsi pas compte du fait que la Commission européenne examine la situation des finances publiques belges de manière consolidée.

De même, peu d'informations sont fournies sur le financement de la défense nationale, sur les mesures adoptées en matière de sécurité sociale et en matière de lutte contre la fraude fiscale. La Cour des comptes renvoie aux articles des chapitres suivants pour ces points particuliers.

Enfin, l'exposé général n'explicite pas les conséquences pratiques de la nouvelle gouvernance européenne sur la politique budgétaire du gouvernement. Il ne présente pas notamment

⁸ Avec les mesures, la dégradation de la dette publique s'élèverait à 124,3 milliards d'euros entre 2025 et 2029. Sans les mesures, cette dégradation serait de 166,7 milliards d'euros.

l'effort pluriannuel en le mettant clairement en rapport avec les exigences européennes et avec les recommandations récentes du CSF. Elle constate notamment que, dans la présentation de l'évolution des finances publiques entre 2026 et 2029, l'exposé général ne contient aucune occurrence du terme « dépenses [primaires] nettes », bien que celles-ci soient devenues l'indicateur central de l'appréciation européenne en matière de gouvernance budgétaire européenne. La cellule stratégique a indiqué à la Cour des comptes que cette absence d'information se justifiait essentiellement par la difficulté de quantifier de manière satisfaisante l'impact des effets-retour sur la norme de croissance des dépenses primaires nettes. La Cour renvoie à cet égard au commentaire qu'elle formule ci-dessous quant au risque de non-prise en compte de ces effets-retour par la Commission européenne pour la détermination de cette même norme.

1.1. Détermination de l'effort pluriannuel 2025-2029

D'après les éléments contenus dans l'exposé général, l'effort pluriannuel global de l'entité I au cours de la période 2025-2029 peut être déterminé comme suit :

- a) Dans son avis du 18 avril dernier, le CSF a estimé que, pour satisfaire à la trajectoire européenne de février 2025, les dépenses primaires nettes de l'entité I ne pouvaient pas croître de plus de 2,72% en moyenne annuelle au cours de la législature. Comme indiqué ci-dessus, le gouvernement a conservé, pour la détermination de sa trajectoire, le taux qui avait été arrêté par la Commission en septembre 2024, tout en renvoyant la réévaluation de ce nouveau taux au contrôle budgétaire de juillet prochain. Sur la base de l'ancien taux de croissance autorisé des dépenses primaires nettes, le gouvernement a calculé que l'effort à réaliser s'élevait, en y comprenant quelques corrections techniques limitées, à 16,4 milliards d'euros au terme de la législature.
- b) Le gouvernement devra en outre réaliser un effort supplémentaire de 2 milliards d'euros.
- c) Le gouvernement a par ailleurs initié une série de mesures reprises comme « réforme fiscale » (7,6 milliards d'euros, dont 6,4 milliards d'euros ont un effet structurel). Ces mesures, qui comprennent non seulement des adaptations fiscales mais aussi des adaptations du financement de la sécurité sociale, ont pour finalités :
 - d'accroître le pouvoir d'achat des travailleurs. À titre principal, cette mesure se réalisera en 2029 (4,6 milliards d'euros sur les 5,5 milliards projetés) ;
 - d'améliorer la compétitivité des entreprises. Les mesures qui s'y rapportent (1,7 milliard d'euros) influenceront pour leur part le solde de financement essentiellement à partir de 2027 (1,5 milliard d'euros en 2027) ;
 - d'encourager les investissements (348 millions d'euros en 2029).
- d) Hors dépenses militaires, la mise en œuvre des nouvelles politiques nécessitera un effort supplémentaire de 1,4 milliard d'euros. Elles se rapporteront essentiellement au soutien aux administrations locales pour compenser l'effet des réformes du marché du travail et pour soutenir la charge des pensions (527 millions d'euros en 2029) ainsi qu'au renforcement des services de sécurité et de la politique de retour (450 millions d'euros).
- e) Enfin, l'accroissement des dépenses militaires conduira à une augmentation des dépenses primaires de 4,1 milliards d'euros au cours de la législature.

L'effort budgétaire global de l'entité I au cours de la période 2025-2029 s'élève donc à 30,5 milliards d'euros. Ce montant ne tient pas compte d'une éventuelle adaptation supplémentaire des crédits de la Défense si l'OTAN décidait de relever, en juin prochain, le seuil recommandé des dépenses militaires à un minimum de 3% du PIB.

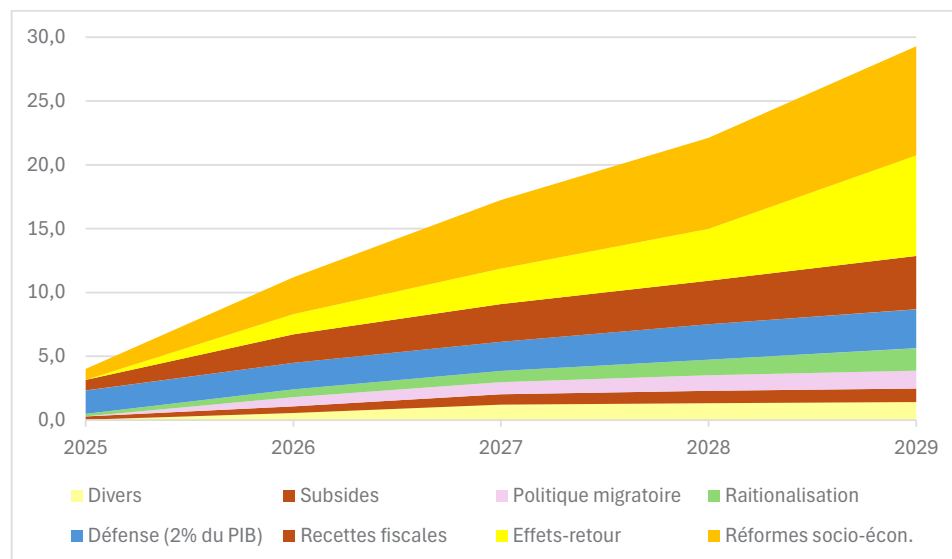
1.2. Aperçu général des mesures compensatoires adoptées par le gouvernement

Pour réaliser l'effort pluriannuel 2025-2029, le gouvernement a arrêté en conseil des ministres du 14 février 2025 le principe de diverses mesures compensatoires. Ces mesures ont été ensuite complétées lors des conseils des ministres des 28 mars et 11 avril dernier. Elles s'élèvent globalement à 29,5 milliards d'euros.

Plusieurs de ces mesures doivent être concrétisées par le vote de dispositions légales. Au moment de la rédaction de ce rapport, aucun projet de loi-programme n'a encore été déposé auprès de la Chambre des représentants. Selon les indications actuellement disponibles, le projet de loi attendu ne contiendrait qu'une partie des réformes annoncées et plus particulièrement celles qui aura un impact budgétaire dès 2025. Les autres mesures, et notamment celles qui se rapportent à l'amélioration du pouvoir d'achat ou à la taxation des plus-values, seraient entérinées législativement dans un second temps. Enfin, les mesures compensatoires relatives au financement de la défense nationale nécessiteront une décision sur la nature exacte des mesures compensatoires.

Le schéma ci-dessous répartit le financement de l'effort pluriannuel 2025-2029 en grandes catégories.

Effort pluriannuel 2025-2029 : Financement et mesures structurelles compensatoires (en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes

Plus de la moitié des mesures compensatoires se rapportent aux effets directs (8,5 milliards d'euros d'ici 2029) et aux effets indirects (7,9 milliards) des réformes structurelles en matière socio-économique qui devront être mises en œuvre d'ici la fin de la législature. Les effets indirects qui sont envisagés ici correspondent aux retombées budgétaires qui font suite au

changement de comportement envisagé des acteurs économiques, et plus particulièrement en matière d'emploi.

Par ailleurs, les conseils des ministres des 28 mars et 11 avril 2025 ont décidé de compenser partiellement (3 milliards d'euros) d'ici 2029 l'augmentation des dépenses militaires par des recettes temporaires, par une reclassification méthodologique et par de nouvelles recettes structurelles qui restent à définir (voir point 3 ci-dessous).

Le gouvernement a également arrêté le principe de nouvelles recettes fiscales et parafiscales, qui permettraient d'améliorer le solde de financement de 4,8 milliards d'euros⁹.

Ces nouvelles recettes comprennent tout d'abord des contributions « épaules les plus larges » à hauteur de 2,2 milliards d'euros. Sont notamment reprises sous cette appellation :

- une partie des recettes attendues de la lutte contre la fraude fiscale et sociale (800 millions d'euros en 2029) ;
- le produit de la taxe sur les plus-values (500 millions d'euros), de la réforme de la déduction revenus définitivement taxés (350 millions d'euros) et de la suppression de la déduction fédérale sur les intérêts pour les secondes résidences (210 millions d'euros) ;
- l'alimentation du Fonds de garantie bancaire (230 millions d'euros) (voir point 6.1 ci-après).

En outre, le gouvernement prévoit, dans le cadre de la réforme fiscale et sociale mentionnée ci-dessus, de compenser partiellement (2,6 milliards d'euros) l'effet négatif de celle-ci sur le solde de financement, en adaptant la législation fiscale et plus particulièrement :

- en matière d'IPP (682 millions d'euros), de transition climatique (370 millions d'euros) et de TVA, via l'envoi des factures (*e-invoice*) (500 millions d'euros) ;
- en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale (400 millions d'euros). Ces recettes s'ajoutent aux 800 millions d'euros susmentionnés.

Enfin, diverses mesures portent sur :

- la simplification et la rationalisation de l'administration (1,7 milliard d'euros),
- la politique migratoire (1,4 milliard d'euros),
- la réduction des subventions (1,0 milliard d'euros),
- les soins de santé (523 millions d'euros),
- des gains sur les charges d'intérêt (365 millions).

Il est renvoyé ci-dessous pour un aperçu plus détaillé de certaines de ces décisions.

1.3. Évolution du solde de financement 2025-2029 de l'entité I

Globalement, il apparaît de ce qui précède que l'effort pluriannuel décidé (30,0 milliards d'euros) est presque entièrement couvert par les mesures prévues par le gouvernement (29,5 milliards d'euros). La Cour des comptes renvoie toutefois aux points 2 à 6 ci-après quant aux risques d'une prise en compte inadéquate ou d'une évaluation incertaine du rendement de certaines de ces mesures compensatoires.

Après prise en compte du rendement attendu par le gouvernement des mesures budgétaires prévues, le déficit de financement de l'entité I en 2029 s'élèverait à 3,7% du PIB, soit une

⁹ Une partie de ces recettes est reprise dans le tableau ci-dessus sous la rubrique « autres » (voir point 1).

amélioration de 0,3% par rapport à l'année 2025. Cette amélioration, bien que limitée, doit toutefois être mise en relation avec le pourcentage de 6% qui était attendu à politique inchangée. L'exposé général indique par ailleurs que le gouvernement maintient son objectif de réduire le déficit budgétaire de l'entité I sous les 3% d'ici 2030. Le dépassement de 0,7% du PIB par rapport à l'objectif de 3% implique un effort supplémentaire correspond en valeur absolue à 4,5 milliards d'euros¹⁰. En outre, la réalisation de cet objectif de 3% du PIB par la seule entité I n'est pas suffisante en soi pour répondre au critère de déficit maximum autorisé par le cadre budgétaire européen, puisque la Commission englobe dans son analyse à la fois le déficit de l'entité I et celui de l'entité II.

2. Effets-retour

2.1. Prise en compte des effets-retour par la Commission européenne

Comme indiqué ci-dessus, le gouvernement a prévu de couvrir une partie de la déviation de la trajectoire pluriannuelle des dépenses primaires nettes entre 2025 et 2029 par des effets-retour à hauteur de 7,9 milliards d'euros. Les mesures compensatoires pluriannuelles intègrent également une diminution de la charge des intérêts (365 millions d'euros) d'ici 2029.

Il n'est pas certain que ces effets-retour, qui se rapportent en grande partie aux recettes supplémentaires attendues, seront pris en compte lors de l'évaluation des réalisations en matière de dépenses primaires nettes. En outre, les charges d'intérêt n'étant pas des dépenses primaires, elles ne peuvent pas être prise en compte en tant que mesures compensatoires.

2.2 Effets retour induits par l'augmentation du taux d'emploi

Introduction

L'objectif du gouvernement est d'augmenter progressivement le taux d'emploi de la population active (entre 20 et 64 ans inclus) au cours des prochaines années pour atteindre 80 % en 2030. En 2025, ce taux d'emploi s'établit, à politique inchangée, à 72,5 %¹¹. À la fin de cette législature (2029), le taux d'emploi devrait être de 78 %. L'augmentation de l'emploi devrait également générer des effets retour importants. Pour 2029, le gouvernement anticipe un effet retour de 7.886,2 millions d'euros.

Modalités de calcul de l'effet retour

Le gouvernement a calculé le montant des effets retour en se basant sur l'emploi intérieur et l'emploi frontalier¹². En additionnant les deux groupes, il obtient le nombre total de personnes actives. À partir du taux d'emploi de la population active¹³, le gouvernement extrapole ce chiffre global afin de déterminer le nombre de personnes qui devraient être activées pour atteindre un taux d'emploi de 100 %. Il utilise ce chiffre global pour calculer l'objectif annuel à réaliser en termes d'emplois supplémentaires (voir le tableau ci-dessous).

¹⁰ Sur la base d'un PIB de 636,9 milliards d'euros en 2025.

¹¹ Le gouvernement s'est basé sur les provisions économiques du Bureau fédéral du plan de juin 2024.

¹² Bureau fédéral du plan, Perspectives économiques 2024-2029, juin 2024 (tableau b1, p. 24).

¹³ Le gouvernement utilise ici la définition du taux d'emploi appliquée dans l'Enquête sur les forces de travail (EFT) et vise donc la population âgée de 20 à 64 ans. L'EFT est une enquête socioéconomique par sondage menée auprès des ménages, qui est également réalisée dans les autres États membres de l'UE. Ces enquêtes sont coordonnées par Eurostat.

Selon ce calcul, près de 300.000 emplois supplémentaires seraient ainsi créés d'ici 2029. Le gouvernement estime l'effet retour par personne à 30.000 euros, auxquels un facteur de correction variable est appliqué chaque année.

Tableau 1 – Aperçu de l'augmentation du taux d'emploi de la population active

Description	2025	2026	2027	2028	2029
Emploi à politique inchangée	72,5 %	72,8 %	73,2 %	73,7 %	74,1 %
Objectif en matière d'emploi	73 %	74 %	75 %	76 %	78 %
Nombre d'emplois supplémentaires	36.400	87.800	132.000	168.900	287.300
Produit par personne (facteur de correction inclus : en milliers d'euros)	0	18,0	21,0	24,0	27,5
Effet retour (en millions d'euros)	0	1.580,2	2.771,9	4.054,1	7.886,2

Source : SPF Bosa et Cour des comptes

La Cour des comptes constate que, dans son calcul du taux d'emploi de 100 %, le gouvernement se base sur la population active à partir de 15 ans et sans limite d'âge supérieure. Cette catégorie est plus large que la population active des 20-64 ans. Elle englobe non seulement les personnes qui, compte tenu du relèvement de l'âge de la retraite, devront travailler jusqu'à 67 ans mais aussi les étudiants jobistes et les pensionnés qui recourent aux flexi-jobs et bénéficient de régimes sociaux et fiscaux préférentiels (et génèrent donc des effets retour moins élevés - cf. ci-dessous). Ce faisant, le gouvernement inclut un groupe trop large de la population dans son calcul de la création d'emplois, ce qui entraîne une surestimation. Une estimation plus prudente, établie sur le même taux d'emploi de 100 % et le même produit par personne (facteur de correction inclus) mais basée sur la population active des 20-64 ans¹⁴, conduirait à un nombre d'emplois supplémentaires de 257.700 (au lieu de 287.300) à la fin de 2029 et à des effets retour de 7.074 millions d'euros (au lieu de 7.886,2 millions d'euros - voir le tableau ci-dessous).

Tableau – Calcul adapté du montant des effets retour (en millions d'euros)

Description	2025	2026	2027	2028	2029
Nombre d'emplois adapté	29.400	76.800	117.400	155.000	257.700
Calcul adapté (en millions d'euros)	0	1.382,8	2.465,1	3.719,1	7.074,0

Source : Cour des comptes

Dans son calcul, le gouvernement part de l'hypothèse que le pourcentage d'emploi prévu sera atteint chaque année, ce qui est très incertain puisque ces pourcentages ne reposent pas sur un calcul détaillé mais reflètent plutôt un objectif (non étayé) (cf. infra). Selon la Cour des

¹⁴ Comme l'indiquent les derniers chiffres pour 2024 de l'EFT réalisée par Statbel, auxquels la croissance escomptée a été appliquée : [Pub lfs FR_17MAR25.XLSX](#).

comptes, il aurait été plus indiqué d'opter pour une approche ascendante (*bottom-up*) et d'examiner le nombre d'emplois supplémentaires que pourrait créer une mesure ou une combinaison de mesures.

Enfin, la Cour des comptes souligne que les emplois supplémentaires s'ajouteront à la croissance intrinsèque¹⁵. Selon les provisions du BFP (juin 2024) la population active augmente de 119.000 emplois pour la période 2024-2029. Si l'on considère la population active en âge de travailler, l'accroissement sera même de 213.000 emplois.

Rendement de 30.000 euros

La Cour des comptes a par ailleurs examiné dans quelle mesure l'hypothèse selon laquelle un emploi supplémentaire créé rapporterait environ 30.000 euros pouvait être retenue. Le rendement généré comprend, d'une part, l'économie réalisée au niveau des allocations de chômage et, d'autre part, les recettes fiscales du précompte professionnel et les cotisations de sécurité sociale prélevées sur les salaires¹⁶.

La prudence étant de mise les premières années, le gouvernement applique un facteur de correction au montant retenu (voir le tableau 1). La Cour des comptes relève toutefois qu'il s'agit d'une moyenne, qui ne tient donc pas compte de l'objectif ou des objectifs spécifiques de chaque mesure (ou combinaison de mesures) et/ou des groupes cibles à activer. L'activation concernera ainsi principalement les bas salaires (voir ci-après). Ces bas salaires bénéficient généralement de réductions de cotisations sociales et fiscales. L'effet retour par personne sera donc nettement moins élevé pour ce groupe. En conséquence, les effets-retour risquent certainement d'être, après plusieurs années, plus faibles qu'estimés.

En outre, il est important de souligner que le montant des effets retour pourrait se confondre partiellement avec celui d'autres mesures prévues dans l'accord de gouvernement. Ainsi, un rendement d'environ 2 milliards d'euros est déjà inscrit en 2029 dans le cadre de la dégressivité et de la limitation des allocations de chômage dans le temps. Il s'agit des rendements qui ne peuvent pas être comptabilisés une seconde fois comme effets-retour lors de l'activation ultérieure de ces chômeurs, puisqu'ils ne percevaient plus d'allocation. Une observation similaire s'applique à la réduction ou la suspension de l'allocation aux travailleurs qui n'ont pas (suffisamment) collaboré à un trajet de réintégration. Par ailleurs, certains accroissements d'impôts (comme la suppression de la réduction d'impôt sur les allocations de chômage) peuvent amener des chômeurs à devoir payer plus d'impôts qu'à l'heure actuelle, ce qui réduira l'effet retour fiscal.

Enfin, la Cour des comptes fait observer que le gouvernement impute l'intégralité du montant des effets retour à l'entité I, alors qu'une partie de ce montant revient aux régions en vertu de la loi spéciale de financement (LSF).

Faisabilité d'un taux d'emploi de 80 %

Pour évaluer dans quelle mesure un taux d'emploi de 80 % peut être atteint en cinq ans, il faut déterminer exactement les groupes qui devraient être activés à cette fin. La Cour des

¹⁵ Du fait de la croissance économique et d'un maintien plus long au travail, par exemple.

¹⁶ En réponse à une question parlementaire portant sur l'incidence budgétaire estimée d'un taux d'emploi de 80 %, la secrétaire d'État au Budget avait alors précisé qu'un effet retour moyen de 28.000 euros par personne semblait réaliste (*Doc. parl., Chambre, QRVA 55 105, 9 mars 2023, question 308 09/03/2023, p. 391-394*).

comptes a rassemblé à cet effet diverses études en matière d'emploi¹⁷ ainsi que des données chiffrées s'y rapportant¹⁸. Leur analyse permet de distinguer six groupes à activer :

1. **Chômeurs** : Ils représentent 4 % de la population totale entre 20 et 64 ans. Ce groupe est très volatil : durant la période 2023-2024, 28 % des personnes au chômage en 2023 sont devenues inactives sur le marché du travail en 2024, environ 32 % ont retrouvé du travail et 40 % sont restées au chômage.
2. **Femmes** : Il existe toujours une grande disparité entre le taux d'emploi des femmes et celui des hommes (respectivement 68,3 % et 76,3 % en 2024). Les femmes sont également plus nombreuses dans la catégorie des personnes inactives sur le marché du travail (59,6 % en 2024). Par ailleurs, dans les couples avec enfants, quatre fois plus de femmes que d'hommes travaillent à temps partiel. Leur part est élevée dans les trois déciles salariaux les plus bas et limitée dans les trois déciles salariaux les plus élevés, ce qui indique un écart salarial. Cet écart est cependant beaucoup moins important entre les hommes et les femmes ayant un niveau d'instruction élevé qu'entre les hommes et les femmes ayant un niveau d'instruction faible.
3. **Personnes à faible niveau d'instruction** : Le taux d'emploi des personnes à faible niveau d'instruction est moins élevé (47,5% en 2024) que celui des personnes qui ont un niveau d'instruction moyen ou élevé (respectivement 68,1% et 86% en 2024). Il existe un écart important entre le niveau de formation des personnes ayant un faible niveau d'instruction et le niveau requis pour occuper un emploi vacant. L'attention accrue à porter au niveau de formation s'inscrit dans un projet à long terme et relève en outre en grande partie de la compétence des entités fédérées. Par ailleurs, la recette potentielle générée par l'activation d'une personne à faible niveau d'instruction est plutôt limitée compte tenu des régimes fiscaux et sociaux préférentiels, comme le bonus à l'emploi fiscal et social, que le gouvernement actuel continue de renforcer.
4. **Plus de 55 ans** : Un groupe important à activer est celui des plus de 55 ans. Seulement 59,4 % d'entre eux travaillent encore. Parmi les personnes inactives dans la population âgée de 55 à 64 ans, une majorité se trouve dans un régime de départ à la retraite (45,8 % des hommes et 35,1 % des femmes de ce groupe) ou en incapacité de travail (22,5 % des hommes et 20,4 % des femmes). Le gouvernement a prévu de ne plus autoriser de nouveaux entrants dans le régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC) (après le 30 juin 2025) et de limiter les régimes de pension préférentiels.
5. **Personnes inactives sur le marché du travail (principalement en incapacité de travail)** : Les catégories les plus fréquentes parmi les inactifs (24 % en 2024) sont les

¹⁷ Les principaux rapports émanent :

- de Vives, « De staat van 's lands financiën: mind the gap(s) inzake financiering en responsabilisering », février 2025 ;
- de l'Hiva, « Buurten zonder langdurige werkloosheid: ex-ante sociale kosten-baten analyse », Rapport_A4_NEDERLANDS-HIVA, septembre 2021 ;
- du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, « Rapport Diversité 2024 », Rapport Diversité 2024 ;
- du Steunpunt Werk, « De weg naar 80% werkzaamheid: een tussenstand en vooruitblik aan het einde van de beleidscyclus 2019-2024 », OVERWERK_2024_02.

¹⁸ Il s'agit de chiffres relatifs à l'emploi et au chômage qui ont été publiés par le BFP, Statbel (Transitions sur le marché du travail, Emploi et chômage et Emplois vacants) et le SPF ETCS.

personnes en incapacité de travail (pour cause de maladie, d'épuisement professionnel, de handicap), les hommes et femmes au foyer et les étudiants. Il est difficile d'activer des personnes en incapacité de travail ; la prévention joue un rôle-clé à ce niveau, en particulier en ce qui concerne les malades de longue durée. Les chiffres montrent que les personnes en incapacité de travail sont susceptibles de le rester longtemps, et ce groupe croît d'année en année.

6. **Personnes originaires de pays non membres de l'UE** : Bien que le taux d'emploi des personnes originaires de pays non membres de l'UE ait augmenté ces 20 dernières années, cette progression est loin d'être suffisante pour atteindre l'objectif de 78 % d'ici 2029. Seulement 58 % des personnes originaires de pays en dehors de l'UE travaillent. En 2023, la part de personnes inactives était plus élevée que la moyenne pour les immigrants provenant de pays hors UE. Cependant, le taux de chômage est particulièrement élevé dans ce groupe : il y est environ 2,5 fois plus élevé que pour les personnes nées en Belgique.

L'analyse montre toute la complexité du paysage du travail. Le relèvement du taux d'emploi impose d'activer des groupes différents avec chacun ses propres problèmes et acteurs. Atteindre l'objectif de 78 % de taux d'emploi nécessite une approche sur mesure pour chaque groupe cible et en collaboration avec les entités fédérées.

Faisabilité de la croissance de l'emploi en cinq ans

La Cour des comptes a examiné l'augmentation du taux d'emploi au cours des 20 dernières années et l'a comparée à l'objectif proposé (78 % en 2029).

Le gouvernement s'est fixé comme objectif d'augmenter le taux d'emploi de 5 points de pourcentage entre 2025 et 2029, soit trois fois plus qu'à politique inchangée (+1,6 point de pourcentage). La croissance visée est quasiment deux fois plus élevée que celle de la période 2014-2019, durant laquelle le gouvernement a procédé à d'importantes réductions de charges et a pu compter chaque année (sauf en 2015) sur une croissance économique de presque 2 %. La croissance annuelle estimée pour la période 2025-2029 ne dépasse pas 1,5 %. Enfin, l'emploi a augmenté de 5,8 points de pourcentage entre 2005 et 2024, ce qui est donc un peu plus que la croissance préconisée pour la période 2025-2029.

Tableau – Croissance de l'emploi durant la période 2005-2024

	2005	2010	2014	2019	2020	2024
Taux d'emploi						
En %	66,5 %	67,6 %	67,3 %	70,5 %	70,0 %	72,3 %
Augmentation en points de pourcentage		1,1 %	-0,2 %	+3,2 %	-0,5 %	+2,3 %

Source : Bureau fédéral du plan et Cour des comptes

Différences régionales

Il existe également des différences régionales significatives, en particulier en ce qui concerne les groupes cibles à activer. En Région flamande, par exemple, le taux d'emploi (76,9 % en 2024) est nettement plus élevé qu'en Région wallonne (67,1 %) et en Région de Bruxelles-Capitale (64,1 %). Or, les postes vacants (171.946 fin 2024) se trouvent surtout en Région

flamande (65,9 %) ¹⁹. Il existe donc une discordance entre les groupes à activer au niveau régional et les emplois vacants dans certaines régions.

Le *Steunpunt Werk* (KU Leuven) a examiné dans quelle mesure un taux d'emploi de 80 % d'ici 2030 est réalisable et quelles trajectoires de croissance chacune des régions devrait suivre pour pouvoir atteindre cet objectif ²⁰. L'étude retient trois scénarios. Le premier est basé sur un même taux d'emploi dans chacune des régions, le deuxième impose un effort identique aux trois régions et le troisième est un scénario intermédiaire entre les deux premiers. L'étude montre qu'un taux d'emploi de 80 % d'ici 2030 est réalisable pour la Région flamande mais qu'il n'est pas réaliste pour la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne, quel que soit le scénario retenu.

Conclusion

La Cour des comptes est d'avis que l'estimation des effets retour n'est pas suffisamment étayée et qu'il existe un risque très élevé que ceux-ci soient largement surévalués. Elle attire en particulier l'attention sur l'absence de justification de la trajectoire de croissance en matière d'emploi, l'incohérence méthodologique dans le calcul des effets retour et la possible surestimation des recettes par travailleur supplémentaire. Enfin, elle souligne qu'en raison de la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir et des fortes disparités régionales au niveau du taux d'emploi, il est essentiel de coordonner la politique avec les entités fédérées.

2.3 Effets retour d'autres mesures gouvernementales

Le gouvernement a également pris de nombreuses autres mesures qui ne sont pas directement liées à l'augmentation du taux d'emploi et dont les effets retour sont tantôt positifs tantôt négatifs. Par exemple, les économies au niveau des frais de personnel et de fonctionnement ont une incidence négative sur la consommation publique, celles qui se rapportent aux allocations de chômage et aux dépenses de pensions sur la consommation privée, tandis que les investissements supplémentaires dans la Défense peuvent avoir des retombées positives.

Le budget économique du BFP de février 2025 ne tient pas compte des effets retour positifs ou négatifs des différentes mesures. Ceux-ci n'étaient pas suffisamment connus au moment de la confection du budget économique. Le BFP indique qu'il en tiendra compte lors de la préparation des perspectives à long terme en juin, pour autant que les mesures soient suffisamment détaillées.

3. Financement des dépenses militaires

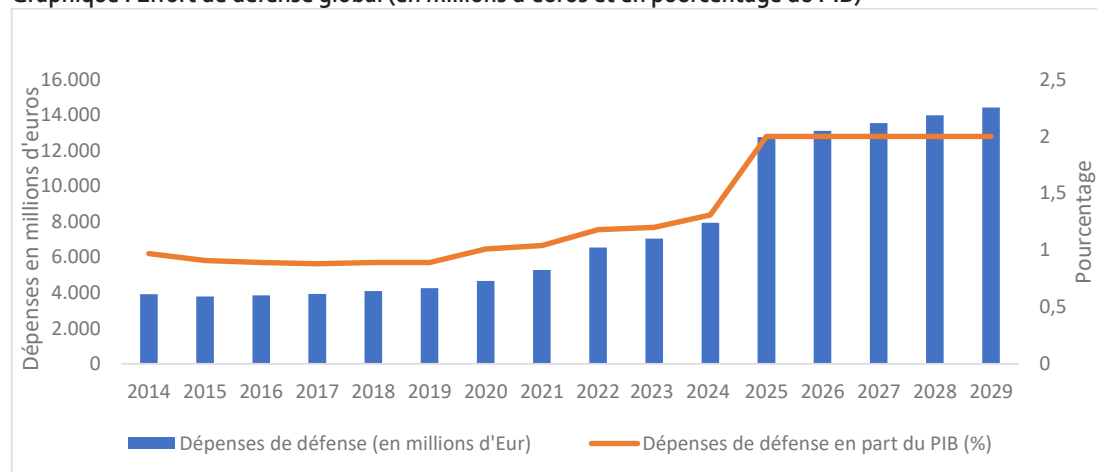
L'accord de gouvernement du 31 janvier dernier indiquait que les dépenses militaires augmenteraient progressivement jusqu'à 2% du PIB en 2029, soit le pourcentage minimum fixé par l'OTAN en 2014. Ce taux devait être porté à 2,5% en 2034. Les changements géopolitiques majeurs qui ont marqué le début de l'année 2025 ont toutefois modifié les intentions du gouvernement à cet égard. En conseil des ministres des 28 mars et 11 avril, le gouvernement a décidé d'atteindre ces 2% dès cette année, et de le maintenir jusqu'en 2029.

¹⁹ 21,7 % en Région wallonne et 12,4 % en Région de Bruxelles-Capitale (données Statbel).

²⁰ Steunpunt Werk, « De weg naar 80% werkzaamheid: een tussenstand en vooruitblik aan het einde van de beleidscyclus 2019-2024 », *OVERWERK 2024_02*.

La réalisation de cet objectif suppose des dépenses militaires globales s'élevant à 12,8 milliards d'euros en 2025. À cette fin, le gouvernement a fixé le montant des crédits de liquidation de la section 16 à 10,5 milliards d'euros, les autres dépenses, hors standardisation à hauteur de 125 millions d'euros (voir ci-dessous), se répartissant sur les autres crédits du budget général des dépenses.

Graphique : Effort de défense global (en millions d'euros et en pourcentage du PIB)



Sources : OTAN, Défense et Cour des comptes

Comme le montre le tableau ci-dessous, la réalisation des objectifs en matière de dépenses militaires, arrêtés par les conseils des ministres des 28 mars et 11 avril 2025, entraînera des dépenses supplémentaires annuelles comprises entre 4 et 4,6 milliards d'euros au cours de la période 2025-2029. À cet effet, une provision de 3,7 milliards d'euros en liquidation (4,6 milliards d'euros en engagement) a été inscrite à la section 16 du budget général des dépenses pour l'année 2025. Le conseil des ministres décidera avant le 1^{er} juillet 2025 à quelle fin les crédits inscrits dans cette provision seront utilisés. En commission de la Défense du 23 avril 2025, le ministre de la Défense a cependant déjà indiqué que cette provision serait utilisée à hauteur d'un milliard d'euros pour le soutien militaire à l'Ukraine. Ce soutien doit encore être formalisé mais comprendrait un soutien militaire bilatéral direct, ainsi que des contributions à divers programmes d'aide internationaux.

Tableau – Nouvelles dépenses militaires 2025-2029 et financement (en millions d'euros)

	2025	2026	2027	2028	2029
Dépenses					
Plan STAR (continuation)	720	663	598	550	596
Plan STAR (accélération)	50	100	200	350	400
Objectif 2% du PIB	3.866	3.522	3.222	3.099	3.074
TOTAL	4.636	4.285	4.020	3.999	4.070
Financement					

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2025/ 27

Budget général des dépenses	770	763	798	900	996
ISoc sur biens russes gelés	1.208	1.163	1.217	1.269	1.297
Div. exceptionnels Belfius	500	500			
Standardisation	125	150	300	500	750
Mesures structurelles (à définir)	0	250	750	1000	1000
TOTAL	2.603	2.826	3.065	3.669	4.043
Écart entre financement et dépenses	2.033	1.459	955	330	27

Source : Notifications du conseil des ministres des 28 mars et 11 avril 2025

Après financement par les recettes générales inscrites au budget des voies et moyens (996 millions d'euros en 2029), les décisions arrêtées lors du conseil des ministres du 11 avril 2025 permettront, selon le gouvernement, de limiter l'effet de ces nouvelles dépenses sur le solde de financement à 2,0 milliards d'euros en 2025 et à un montant marginal (27 millions d'euros) en 2029.

Standardisation des dépenses militaires

Le gouvernement envisage d'intégrer dans la norme OTAN de 2%, diverses dépenses de l'État ou d'autres pouvoirs publics qui, bien que non reprises dans le budget de la Défense, ont néanmoins une finalité militaire directe ou indirecte. Cette standardisation conduirait, selon le gouvernement, à reprendre des dépenses allant de 125 à 750 millions d'euros d'ici 2029 dans la norme OTAN (voir tableau ci-dessus). Elle ne nécessiterait pas à priori de mesures budgétaires compensatoires, dès lors qu'il ne s'agit que d'une adaptation méthodologique.

La Cour des comptes n'a pu obtenu d'informations sur le caractère spécifique des dépenses et du calcul de cette standardisation.

Pour l'établissement des dépenses militaires prises en compte dans sa norme, l'OTAN limite le champ des dépenses éligibles aux dépenses effectuées par les gouvernements nationaux destinées spécifiquement à répondre aux besoins des forces armées du pays, des alliés ou de l'OTAN²¹. Ce caractère exclusif conduit au rejet des dépenses qui ne répondent que partiellement à ce but et, entre autres, des dépenses de personnel lorsque le personnel concerné n'a pas reçu de formation tactique le rendant apte à être déployé sous commandement militaire en dehors du territoire national. De même, les dépenses d'infrastructure mixte ne sont pas éligibles à la norme OTAN lorsqu'il n'est pas possible d'évaluer isolément le coût de la composante militaire. En outre, l'OTAN ne reconnaît expressément comme dépenses militaires que celles effectuées par l'État fédéral, à l'exclusion des autorités régionales et des pouvoirs locaux.

²¹ NATO - Topic : Informations sur les dépenses de défense (mise à jour le 3 avril 2025).

Mesures structurelles et non structurelles

Pour 2025, l'augmentation de dépenses sera partiellement financée par des ressources temporaires et non-structurelles, à savoir la part de l'impôt des sociétés afférents aux biens russes immobilisés sur le résultat d'Euroclear (1,2 milliard d'euros) ainsi que par le versement d'un dividende exceptionnel de la banque Belfius (500 millions d'euros). Ce dernier versement est toutefois conditionné à l'accord de la Banque centrale européenne, dans le cadre de sa mission de surveillance prudentielle des institutions financières.

Pour les années suivantes, le gouvernement prévoit une augmentation progressive des recettes structurelles, de 250 millions d'euros en 2026 à 1,0 milliard d'euros en 2029. Le gouvernement a reporté à plus tard toute décision sur la nature concrète de ces recettes structurelles. La détermination quantitative des recettes structurelles est par ailleurs conditionnée au gel prolongé des biens russes immobilisés auprès d'Euroclear. Le gouvernement a précisé qu'en cas de dégel de ceux-ci, des mesures compensatoires seraient prises jusqu'en 2028, à parts égales, entre un recours accru à la clause dérogatoire européenne (en compensant celui-ci par une vente supplémentaire d'actifs) (voir ci-dessous) et des mesures structurelles. La nature de ces dernières n'a pas encore été déterminée.

Le gouvernement prévoit également de vendre au cours de la période considérée un certain nombre d'actifs, à concurrence de 3,2 milliards d'euros, qui doivent encore être précisés. Ces moyens seraient directement affectés à la réduction de la dette et compenseraient partiellement l'effet de l'accroissement des dépenses militaires sur le taux d'endettement public (4,8 milliards d'euros d'ici 2029²²).

La Cour des comptes indique enfin que cette programmation pluriannuelle n'intègre pas le relèvement probable du seuil recommandé des dépenses militaires. Ce seuil pourrait être fixé à au moins 3% du PIB lors de la prochaine réunion plénière de l'OTAN, de juin 2025. La mise en œuvre éventuelle par la Belgique de ce relèvement supposerait un effort supplémentaire minimum de 1,0% du PIB, soit 6,4 milliards d'euros²³. Le conseil des ministres du 11 avril 2025 a reporté à la deuxième partie de l'année 2026 toute décision budgétaire quant à une adaptation des dépenses militaires découlant de cette possible recommandation de l'OTAN.

Clause dérogatoire européenne et prêt SAFE (Security Action for Europe)

L'insuffisance des recettes susmentionnées pour le financement des nouvelles dépenses militaires a conduit le gouvernement à faire appel à la clause dérogatoire européenne en matière de défense. La Cour des comptes rappelle que la Commission européenne a assoupli provisoirement les règles en vigueur pour la mise en œuvre des sanctions applicables en matière de gouvernance budgétaire²⁴. Plus précisément, les États peuvent désormais accroître leurs dépenses militaires en s'écartant de la trajectoire des dépenses primaires nettes imposée par la Commission. Cette clause dérogatoire est toutefois soumise à la réunion de plusieurs conditions, à savoir :

1. La clause dérogatoire cessera d'être appliquée à la fin de 2028. En conséquence, les déviations dues à la hausse des dépenses militaires devront, à partir de 2029, être

²² Soit l'addition des écarts annuels entre recettes et dépenses (dernière ligne du tableau ci-dessus).

²³ Sur la base du PIB nominal 2025.

²⁴ Communication from the Commission accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact, 19 mars 2025

- compensées, comme toutes autres dépenses supplémentaires, pour permettre de ramener à terme le solde de financement des pouvoirs publics sous les 3% du PIB ;
2. Les dépenses couvertes par la clause dérogatoire sont moins étendues que celles qui relèvent de la norme OTAN. Plus particulièrement, la Commission ne prendra en considération que les dépenses militaires proprement dites et l'aide militaire internationale, à l'exclusion des dépenses de pensions et des dépenses assimilables ;
 3. La Commission ne prendra pas en compte les dépenses militaires qui conduisent à un déficit supérieur de 1,5% du PIB par rapport au pourcentage de ces dépenses en 2021. Sur la base d'un taux (exprimé en termes SEC) de dépenses militaires de 0,88% du PIB en 2021, les dépenses militaires excédant 2,38% du PIB ne seront donc plus neutralisées par la Commission. Les mesures actuellement adoptées par le gouvernement représente environ une augmentation de 0,95% du PIB entre 2021 et 2028. Comme indiqué ci-dessus, ce taux de 0,95% pourrait être revu à la hausse après prise en compte éventuelle du seuil minimal de 3% que l'OTAN envisage de recommander en juin prochain.
 4. Enfin, la Commission examine que les marchés passés par les États sont contractés de préférence auprès d'entreprises européennes. Cette préférence est par ailleurs une condition impérative pour les États qui souhaiteraient recourir au prêt des 150 milliards d'euros prévus par le « Security Action for Europe » (SAFE), ce qu'envisage de faire la Belgique.

4. Mesures fiscales

Le gouvernement a prévu que les mesures fiscales conduiront à l'évolution suivante au cours des prochaines années:

Tableau - Aperçu des mesures fiscales, selon les notifications budgétaires (en millions d'euros)

	2025	2026	2027	2028	2029
Réforme du travail	-3,8	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0
Contributions « épaules les plus larges »	713,0	1.160,0	1.260,0	1.410,0	1.640,0
Réforme fiscale	-46,6	-128,4	-144,7	-358,8	-3.880,9
Différence « travailler et ne pas travailler »	-160,0	20,5	-168,3	-164,5	166,3
Total	502,6	1.047,0	942,0	881,7	-2.412,2 ¹

¹ Ce résultat négatif est en grande partie attribuable à la réforme projetée de l'impôt des personnes physiques.

Source : exposé général, (tableau 27), SPF Bosa et Cour des comptes

La Cour des comptes n'a pas pu obtenir de note de calcul pour la plupart des mesures fiscales reprises dans l'estimation pluriannuelle.

En ce qui concerne les mesures fiscales qui n'entreront en vigueur qu'à partir de 2026 et pour lesquelles elle a reçu des notes de calcul complémentaires, la Cour des comptes n'a pas encore réalisé d'analyse approfondie car un cadre législatif stable fait défaut pour ces

mesures. Elle constate toutefois que les montants mentionnés dans les fiches budgétaires déjà reçues du SPF Finances s'écartent des montants repris dans l'estimation pluriannuelle. Les cellules stratégiques des ministres des Finances et du Budget ont déjà fait savoir que ces écarts seraient rectifiés lors du prochain contrôle budgétaire. La Cour recommande dès lors d'harmoniser, le cas échéant, l'estimation pluriannuelle des recettes fiscales avec les calculs budgétaires effectués par le SPF Finances. À cet égard, il est important que le gouvernement tienne compte d'un rythme d'enrôlement correct et qu'il intègre adéquatement l'incidence sur l'entité II de toutes les mesures en matière d'impôt des personnes physiques (et pas uniquement pour la quotité exonérée).

La Cour des comptes espère pouvoir réaliser d'ici le budget initial 2026 une analyse plus approfondie des recettes inscrites dans l'estimation pluriannuelle sur la base des textes légaux et notes de calcul qui auront été élaborés par l'exécutif à ce moment-là. Ainsi, le cadre légal ou budgétaire de mesures importantes dans le cadre de la réforme fiscale et de la taxation des plus-values, qui doivent générer des recettes à partir de 2026, n'est pas encore connu au moment de la publication du présent rapport.

Il est renvoyé au point 2 du chapitre premier de la partie II pour plus de détails sur les mesures fiscales du conclave budgétaire de 2025.

5. Mesures socio-économiques et soins de santé

5.1 Général

Hors soins de santé et réduction des cotisations sociales, le gouvernement attend des mesures socio-économiques qu'il entend mettre en place une amélioration du solde de financement de l'entité I de 8,5 milliards d'euros à l'horizon 2029, par rapport au solde à politique inchangée. Ce montant, qui comprend des mesures liées au marché du travail et aux pensions, intègre également la décision de ne pas distribuer d'enveloppe bien-être au cours de la législature. Ces mesures, combinées avec celles qui sont reprises sous le titre « accroître la différence entre travailler et ne pas travailler », rapporteront 3,4 milliards d'euros.

Selon le gouvernement, les mesures qui ont directement trait au marché du travail amélioreront le solde de financement de 2,7 milliards d'euros. Elles se rapportent principalement à :

- la limitation dans le temps des allocations de chômage et leur dégressivité accrue (+1,9 milliard d'euros) ;
- une responsabilisation accrue des médecins, des mutuelles, des employeurs, des travailleurs ainsi que des CPAS (+585 millions d'euros) ;
- l'extinction progressive des régimes de chômage avec complément d'entreprise (+77 millions d'euros).

De leur côté, les mesures relatives aux pensions (+2,4 milliards d'euros²⁵) concernent essentiellement :

- l'harmonisation des conditions de carrière pour la pension anticipée (+623 millions d'euros) ;

²⁵ Ce chiffre tient compte d'un effet négatif de 500 millions d'euros découlant des mesures transitoires en matière d'harmonisation des régimes de pension pour les personnes proches de la retraite.

- l'instauration à partir de 2026 d'un malus pour les personnes qui anticipent l'âge légal de la retraite, sans remplir certaines conditions d'ancienneté (+448 millions d'euros) ;
- la suppression des régimes de pension préférentiels (+435 millions d'euros) ;
- la limitation de l'indexation des pensions supérieures des fonctionnaires (+317 millions d'euros) ;
- la réduction à partir du 1^{er} janvier 2027 des périodes assimilées pour le calcul de la pension des salariés et des indépendants (+301 millions d'euros) ;
- l'extinction progressive du système de mise à la pension des fonctionnaires statutaires en cas de maladie ou d'inaptitude (+267 millions d'euros) ;
- la suppression de la péréquation pour les pensions des fonctionnaires (+156 millions d'euros).

En sens inverse, le solde de financement sera négativement influencé par les réductions de cotisations au cours de la législature. Celles-ci prendront la forme de réductions de cotisations patronales sur les bas et moyens salaires (-846 millions d'euros) et d'un plafonnement graduel des même cotisations (-150 millions d'euros).

En outre, le gouvernement a également prévu d'adapter la norme de croissance des dépenses des soins de santé (+173 millions d'euros) et un certain nombre de mesures d'économie indépendantes de cette norme (+350 millions d'euros). La nature de ces économies doit encore être déterminée.

La Cour des comptes émet à l'égard du rendement des mesures socio-économiques un commentaire similaire à celui des mesures en matière fiscale. Une évaluation budgétaire devrait être réalisée sur la base des projets de loi encore à introduire.

5.2 Pensions

La réforme des pensions, dont les lignes directrices figurent dans l'accord de gouvernement, doit conduire en 2029 à une économie estimée d'environ 2.416 millions d'euros. L'économie augmentera encore au cours des années suivantes, parce que la plupart des mesures n'atteindront leur vitesse de croisière qu'en 2029. Le tableau suivant donne un aperçu des principales mesures.

Tableau – Mesures dans le cadre de la réforme des pensions (en millions d'euros)

	2025	2026	2027	2028	2029
Condition de carrière pour la retraite anticipée			267,0	581,0	623,0
Limitation des périodes assimilées dans le calcul de la pension			48,0	163,0	301,0
Neutralité actuarielle (bonus-malus de pension)		62,0	218,0	357,0	448,0
Coefficient d'augmentation pour la carrière de certaines catégories de fonctionnaires			154,0	371,0	435,0
Pension de maladie pour les fonctionnaires		40,0	119,0	195,0	267,0
Indexation limitée des pensions supérieures	29,1	174,0	224,0	278,0	317,0
Péréquation			64,0	90,0	156,0
Convergence entre les régimes de pension	37,5	125,0	125,0	125,0	125,0

Mesures transitoires			-200,0	-350,0	-500,0
Autres mesures	-1,0	9,0	3,0	104,0	244,0
Total des mesures énumérées	65,6	410,0	1.022,0	1.914,0	2.416,0

Source : décisions du conseil des ministres des 14 février et 28 mars 2025

Pour réaliser ses estimations pluriannuelles, le gouvernement s'est basé sur l'analyse des mesures figurant dans l'accord de gouvernement réalisée par le Bureau fédéral du plan (BFP)²⁶ et le Service fédéral des pensions (SFP). Ces estimations ne tiennent pas compte de l'incidence des mesures sur d'autres recettes ou dépenses, ni des interactions éventuelles entre les mesures ni entre les mesures transitoires²⁷ ni avec des décisions récentes du gouvernement concernant par exemple la date d'entrée en vigueur ou les conditions d'application. Les hypothèses du BFP quant à la date d'entrée en vigueur ou les conditions d'application d'une mesure s'écartent dans un certain nombre de cas de la description de la mesure dans l'accord de gouvernement ou des décisions du conseil des ministres du 14 février 2025. Tel est par exemple le cas du nouveau bonus de pension (introduction plus tardive que prévu) ou du relèvement de l'âge de la pension pour certains groupes (introduction progressive).

Condition de carrière pour la retraite anticipée

À partir de 2027, il ne sera tenu compte pour la retraite anticipée dans tous les régimes que des années civiles comportant deux trimestres (ou 156 jours) en ce qui concerne la condition de carrière. Par conséquent, dans de nombreux cas, la retraite anticipée sera reportée, ce qui entraînerait une économie de 623 millions d'euros en 2029.

Limitation des périodes assimilées dans le calcul de la pension

À partir du 1^{er} janvier 2027, les périodes assimilées seront limitées à 40 % de la carrière lors du calcul de la pension des travailleurs salariés et indépendants. Cette limite diminuera chaque année de 5 % à partir de 2027 pour atteindre 20 % en 2031. À partir de 2031, le nombre de jours assimilés ne pourra pas dépasser 20 % de la carrière effective²⁸.

Bonus-malus de pension

Le gouvernement souhaite rendre l'allongement de la carrière plus attractif en introduisant à partir du 1^{er} janvier 2026 un système de bonus-malus, qui remplacera le système actuel du bonus de pension²⁹. Le BFP a estimé que l'arrêt du système de bonus actuel au 30 juin 2025 générerait une économie de 30 millions d'euros en 2025 et que celle-ci atteindrait 476 millions d'euros en 2029. Cet arrêt a entre-temps été reporté de sorte qu'aucune économie n'a été prise en compte dans le budget initial 2025. Initialement, le BFP avait estimé que les économies réalisées grâce au nouveau bonus de pension passeraient de 3 millions d'euros en 2025 (en supposant qu'il entre en vigueur le 1^{er} juillet 2025) à 88 millions d'euros en 2029. Il ressort des estimations actualisées fournies en avril par le BFP que les économies ont été

²⁶ Bureau fédéral du plan, *Regeerakkoord 2025-2029: Budgettaire impactraming van pensioenmaatregelen Rapport op vraag van FOD Beleid en Ondersteuning*, mars 2025.

²⁷ Le gouvernement met une enveloppe de 500 millions d'euros à disposition (en 2029) pour le financement des mesures transitoires. L'affectation de cette enveloppe doit encore être déterminée.

²⁸ Une personne ayant une carrière de 12.000 jours (emploi effectif + périodes assimilées) ne pourra bénéficier que de 2.400 jours assimilés.

²⁹ Voir Partie III, chapitre 2, point 6 pour les constatations relatives au bonus de pension actuel.

sous-estimées : elles s'élèveraient à 36 millions d'euros en 2026, 98 millions d'euros en 2027, 165 millions d'euros en 2028 et 211 millions d'euros en 2029³⁰. Ces économies plus importantes s'expliquent surtout par le fait que le BFP a tenu compte de la modification de la date d'application et de la condition de carrière³¹. Vu les pourcentages plus élevés de bonus-malus qui seront applicables en 2030 et 2040, les économies continueront encore à augmenter après 2030.

Coefficient d'augmentation pour la carrière de certaines catégories de fonctionnaires

À partir du 1^{er} janvier 2027, le coefficient d'augmentation³² pour l'enseignement et les services actifs (armée, police, pompiers) diminuera progressivement de 1,05 à 1,025 en 2032 après concertation sociale et à un et moyennant un scénario d'extinction assorti de moyens provenant de l'enveloppe destinée aux mesures transitoires. L'économie totale est estimée à 154 millions d'euros pour 2027 et passerait à 435 millions d'euros en 2029. La Cour des comptes signale que l'économie estimée est surévaluée, parce que celle-ci part de l'hypothèse que le coefficient d'augmentation sera ramené à un pour toutes les catégories.

Pension de maladie pour les fonctionnaires

L'accord de gouvernement prévoit un scénario d'extinction du régime de pension de maladie des fonctionnaires. Ainsi, à partir de 2026, il n'y aura plus de nouveaux bénéficiaires, de sorte que le système finira par s'éteindre. D'après le gouvernement, cette extinction progressive devrait permettre d'économiser 40 millions d'euros en 2026 et jusqu'à 267 millions d'euros en 2029. La Cour des comptes souligne que les estimations pluriannuelles n'ont pas tenu compte de l'incidence des indemnités de maladie à la charge des employeurs publics.

Indexation limitée des pensions supérieures

Les pensions dépassant le plafond maximum applicable aux travailleurs salariés (actuellement, 5.250 euros par mois) ne seront indexées que partiellement à partir de 2025. D'après le gouvernement (conseil des ministres du 14 février 2025), cette mesure devrait générer une économie de 317 millions d'euros en 2029³³. Cette estimation se base sur l'hypothèse selon laquelle les pensions dépassant le plafond ne seront plus indexées. Cependant, le gouvernement a décidé entre-temps d'accorder une indexation limitée, de sorte que l'économie pour 2029 est à présent estimée à 213 millions d'euros, d'après la cellule stratégique du ministre des Pensions. L'avant-projet de loi-programme (qui doit mettre en œuvre ces dispositions) prévoit aussi que le système demeure en vigueur jusqu'au 31 décembre 2029.

³⁰ Réponse du BFP du 10 avril 2025 à une question de la Cour des comptes du 28 mars 2025. Sur les économies estimées pour 2029, 78 millions d'euros sont inclus dans les estimations pluriannuelles.

³¹ L'application du système de bonus-malus requiert une carrière de 35 années comptant 156 jours ouvrés et au moins 7.020 jours de prestations de travail effectives au total.

³² En utilisant ce coefficient d'augmentation, une année de carrière compte pour plus d'une année, de sorte que les fonctionnaires peuvent partir plus rapidement à la retraite de manière anticipée.

³³ Le calcul se base encore sur un plafond de 75% du plafond salarial des travailleurs salariés.

La Cour des comptes souligne que les recettes découlant de cette mesure sont susceptibles de s'écarter considérablement de l'estimation car elles sont liées à l'inflation, qui est difficilement prévisible à moyen terme³⁴.

Péréquation

Le système de la péréquation (liaison de la pension d'un fonctionnaire au traitement d'un fonctionnaire actif) sera entièrement supprimé à partir de 2027. Une adaptation a déjà été effectuée en 2025 pour limiter les coûts. L'économie est estimée à 64 millions d'euros en 2027 et atteindra 156 millions d'euros en 2029. L'estimation a été effectuée à partir de données historiques.

Convergence entre les régimes de pension

Dans le cadre de la réforme des pensions, le gouvernement souhaite parvenir à une convergence entre les différents régimes. C'est la raison pour laquelle des mesures ont également été prises en ce qui concerne la cotisation de solidarité. Une cotisation de solidarité supplémentaire de 2 % sera perçue sur la partie des capitaux de pension qui dépasse 150.000 euros, et ce pour les capitaux versés après le 31 décembre 2026. Cette mesure est reprise dans l'avant-projet de loi-programme. L'application de cette mesure en 2025 générerait une recette située entre 64 et 69 millions d'euros. Il est difficile d'estimer la recette annuelle pour les années ultérieures à 2026 parce que le nombre de bénéficiaires et le capital versé jouent un rôle.

Mesures assorties d'une période transitoire

Le gouvernement prévoit une période transitoire pour certaines réformes, par exemple pour :

- la réforme de la pension au taux ménage et de la pension de conjoint divorcé qui en découle pour les travailleurs salariés et indépendants (économie de 104 millions d'euros d'ici 2029) ;
- le remplacement de la pension de survie pour les personnes de plus de 50 ans³⁵ par une allocation transitoire temporaire³⁶ qui peut être cumulée de manière illimitée avec des revenus du travail (économie de 79 millions d'euros d'ici 2029).

L'incidence de ces réformes a été évaluée dans les estimations pluriannuelles sans tenir compte des périodes transitoires. Le BFP et le SFP (dont émanent les estimations) sont en effet partis de l'hypothèse que les réformes entreraient immédiatement en vigueur. Par conséquent, les économies estimées à la suite de ces mesures sont surévaluées.

5.3 Soins de santé

Le gouvernement a pris les mesures suivantes, assorties d'une estimation de l'incidence financière, dans les notifications budgétaires pour les années 2026 à 2029.

³⁴ D'après les informations fournies par la cellule stratégique du ministre des Pensions, ces estimations se basent sur une indexation des pensions en septembre 2025, janvier 2027, janvier 2028 et janvier 2029.

³⁵ Les personnes de moins de 50 ans reçoivent déjà une allocation transitoire actuellement.

³⁶ D'après l'accord du gouvernement, une personne recevra cette allocation pendant maximum deux ans et jusqu'à trois ou quatre ans (en cas de jeunes enfants à charge). Un régime similaire existe déjà pour les personnes de moins de 50 ans.

La norme de croissance réelle serait fixée à 2% pour les années 2026 et 2027, à 2,6% pour 2028 et à 3% pour 2029. Par rapport à l'objectif budgétaire³⁷, cela entraînerait une économie de 192 millions d'euros en 2026 et de 206 millions d'euros en 2027. Par contre, il y aura un surcoût de 26 millions d'euros en 2028 et de 199 millions d'euros en 2029. L'économie pour l'ensemble de la législature s'élève à 173 millions d'euros.

Le ministre des Affaires sociales prendra des mesures supplémentaires au niveau des dépenses, qui rapporteront 125,0 millions d'euros en 2026, 75 millions d'euros en 2028 et 150 millions d'euros en 2029, soit un total de 350 millions d'euros en 2029. Par ailleurs, des mesures seront prises pour transposer le produit de la contribution économique des entreprises pharmaceutiques³⁸ en économies structurelles à partir de 2026.

Le mode de calcul de l'augmentation annuelle des frais d'administration des mutualités est revu et l'indemnité pour les « petits risques pour les indépendants » est supprimée. Les mutualités devront aussi supporter elles-mêmes les montants indûment versés et non récupérés. Ces efforts devront entraîner une diminution des dépenses de 50 millions d'euros en 2026, 25 millions d'euros en 2027, 50 millions d'euros en 2028 et 25 millions d'euros en 2029. La Cour des comptes n'a reçu aucune note de calcul à ce sujet.

Les frais d'administration variables passent également de 20 à 30 %. Les indicateurs des frais d'administration variables sont davantage axés sur les priorités stratégiques et l'atteinte des résultats, tant au niveau de la réintégration des travailleurs en incapacité de travail que des soins de santé. Le gouvernement estime cette économie annuelle à 25,0 millions d'euros. La Cour des comptes n'a pas non plus reçu de note de calcul à ce sujet.

5.4 Réforme de la mesure « Plans-plus »

Depuis le 1^{er} janvier 2024, la réduction des cotisations patronales pour le premier engagement est plafonnée à 3.100 euros par trimestre, tandis que les deuxièmes et troisièmes engagements bénéficient d'une réduction dégressive des cotisations sociales de base³⁹.

À partir de 2026, le gouvernement prévoit de :

- diminuer la réduction de cotisations sociales pour le premier engagement de 3.100 euros à 2.000 euros ;
- adapter le montant et la durée de réduction pour les engagements supplémentaires, à raison d'un montant 1.000 euros par trimestre durant 12 trimestres (au lieu de montants dégressifs pour une durée de 13 trimestres, dans le système actuel) ;
- étendre la réduction de cotisations sociales aux 4^{ème} et 5^{ème} engagements (sachant que la réduction pour les 4^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} engagements avait été supprimée au 1^{er} janvier 2024).

³⁷ Voir les estimations pluriannuelles dans le rapport du comité de monitoring du 10 mars 2025.

³⁸ Dont 80,4 millions d'euros dans le cadre des mesures d'économie pour 2025, voir Partie III, chapitre 2, point 5.

³⁹ Deuxième engagement (13 trimestres) : 1.550 euros pendant maximum cinq trimestres, 1.050 euros pendant les quatre trimestres suivants et 450 euros pendant les quatre trimestres suivants. Troisième engagement (13 trimestres) : 1.050 euros pour une période de neuf trimestres et 450 euros durant les quatre trimestres suivants.

Le gouvernement estime que la mesure engendrera un rendement budgétaire (moindres dépenses) de 53,0 millions d'euros en 2026, 67,0 millions d'euros en 2027 (+ 14,0 millions d'euros), 52 millions d'euros en 2028 (- 15,0 millions d'euros) et de 39,0 millions d'euros en 2029 (- 13,0 millions d'euros). Néanmoins, l'ONSS n'a pas encore réalisé d'analyse de l'incidence budgétaire de cette mesure et la Cour des comptes n'a pas obtenu le détail du calcul sous-jacent. De même, elle n'a obtenu aucune information complémentaire concernant ses éventuels effets indirects (création d'emplois).

5.5 Mesures ayant une incidence sur le montant des cotisations sociales, dont les modalités n'ont pas encore été définies

Le conseil des ministres a déjà notifié diverses mesures budgétaires, qui seront mises en œuvre au cours de la législature mais dont les modalités réglementaires et techniques n'ont pas encore été arrêtées. Les enveloppes budgétaires prévues à cet effet sont les suivantes :

- réduction de la cotisation spéciale de sécurité sociale⁴⁰ (-415,0 millions d'euros en 2029) ;
- renforcement du bonus à l'emploi⁴¹ (-357,5 millions d'euros en 2029) ;
- compensation de l'augmentation des salaires (-21 millions d'euros en 2026)⁴².

La Cour des comptes n'a obtenu aucune information concernant les éventuels effets indirects de ces mesures.

6. Autres mesures et points particuliers

6.1 Contribution au Fonds de garantie pour les services financiers

Le gouvernement a inclus parmi les mesures qualifiées de contribution « des épaules les plus larges », les versements par les banques au Fonds de garantie pour les services financiers. Cette mesure permettrait d'améliorer le solde de financement de 230 millions d'euros à l'horizon 2029.

La Cour des comptes indique que cette amélioration a une nature avant tout technique, puisqu'elle découle de la mise en œuvre, à politique inchangée, des dispositions contenues dans la loi du 23 novembre 2023 qui contient les modalités de financement de ce Fonds. Elle rappelle également que, conformément à la même loi et aux dispositions réglementaires européennes, les moyens inscrits dans ce Fonds ne peuvent être utilisés par le gouvernement pour financer sa politique, mais constituent des ressources qui ne peuvent être mobilisées que pour couvrir la défaillance éventuelle d'une banque contributrice.

⁴⁰ Outre les cotisations « ordinaires » de sécurité sociale, une cotisation spéciale pour la sécurité sociale est mise à charge des travailleurs. Il s'agit d'une cotisation qui varie selon l'importance de la rémunération du travailleur et de la situation de son ménage (isolé ou ménage à deux revenus). Le montant de la cotisation est fixé en fonction des revenus annuels imposables du ménage. Le SPF Finances effectue le décompte définitif lors de l'enrôlement des revenus du contribuable. Montant estimé de la cotisation spéciale en 2025 : 1.430,1 millions d'euros.

⁴¹ Le bonus à l'emploi est une réduction de la cotisation ONSS personnelle. Elle est d'un montant variable qui décroît au fur et à mesure de l'augmentation du salaire de référence. La réduction de la cotisation personnelle est indépendante d'éventuelles réductions de cotisations patronales. Montant estimé du bonus à l'emploi en 2025 : 1.730,0 millions d'euros.

⁴² Dans les notifications budgétaires du 14 février 2025, le conseil de ministres prévoit que « l'augmentation des coûts salariaux due à la revalorisation des salaires minimums sera compensée pour les employeurs ». Ni les modalités de revalorisation, ni celles de compensation n'ont encore été définies.

6.2 Lutte contre la fraude fiscale et la fraude sociale

L'exposé général indique que les mesures prévues en matière de lutte contre la fraude fiscale et la fraude sociale rapporteront 1,2 milliard d'euros d'ici 2029, dont 800 millions d'euros ont été intégrés dans le total des contributions « épaulées les plus larges ». L'exposé général n'indique pas les bases sur lesquelles s'est appuyé le gouvernement pour procéder à cette intégration.

Le gouvernement prévoit de renforcer la lutte contre la fraude sociale, pendant la législature, au moyen d'un ensemble de mesures détaillées dans l'accord gouvernemental. Ces dernières comprennent notamment la mise en œuvre de nouveaux plans pour une concurrence loyale dans certains secteurs (agriculture, horticulture, Horeca et les titres-services), l'enregistrement des présences sur les chantiers de construction, la perception transfrontalière des cotisations sociales par le biais d'un mécanisme européen, l'augmentation des contrôles portant sur le travail au noir des chômeurs ou les plateformes de l'économie collaborative, et encore le renforcement des sanctions.

La cellule stratégique du ministre en charge de la lutte contre la fraude sociale indique que le plan d'actions existant pour la période 2025-2026⁴³ sera adapté d'ici l'été 2025 en fonction des priorités reprises dans l'accord de gouvernement. En outre, la cellule stratégique indique qu'il élaborera au cours de cette année un nouveau plan stratégique 2026-2029 pour la lutte contre la fraude sociale et le dumping social. Sur la base de ce nouveau plan stratégique un nouveau plan d'action 2026-2027 sera élaboré par le Service d'information et de recherche sociale (SIRS) et les services d'inspections afin de concrétiser la stratégie pour la période 2026-2029 dans des actions sur le terrain.

Le rendement budgétaire attendu de ces mesures s'élève à 300 millions d'euros en 2026, 375 millions d'euros en 2027 (+75 millions d'euros), 450 millions d'euros en 2028 (+75 millions d'euros) et 600 millions d'euros en 2029 (+150 millions d'euros). La Cour des comptes observe que les rendements escomptés ne font, actuellement, l'objet d'aucune ventilation entre les mesures à mettre en œuvre.

Le conseil des ministres du 14 février 2025 a également prévu un ensemble de mesures visant à lutter contre la fraude fiscale au cours de la prochaine législature, notamment la création d'un service multidisciplinaire d'enquêtes fiscales et financières ainsi que la rédaction d'un plan annuel contre la fraude. Le gouvernement a indiqué à la Cour des comptes que les plans d'action en la matière seraient arrêtés avant la confection du budget 2026 initial. Le gouvernement attend de ces mesures un accroissement structurel des recettes fiscales à hauteur de 600 millions d'euros à l'horizon 2029.

La Cour des comptes indique toutefois qu'elle n'a pu obtenir du SPF Finances le détail de la méthodologie utilisée pour déterminer le rendement global de ces mesures, ni le coût de leur mise en œuvre. Elle n'est pas, dès lors, en mesure de juger de la pertinence de l'estimation pluriannuelle telle qu'arrêtée par le gouvernement. Elle constate, en outre, que l'exposé général ne fait qu'une mention sommaire de cette mesure sans reprendre le chiffre de 600 millions d'euros.

⁴³ Plan d'actions opérationnel 2025-2026 de lutte contre la fraude sociale du SIRS, approuvé par le Comité ministériel de lutte contre la fraude fiscale et sociale du 16 décembre 2024. Ce plan a été élaboré alors que le gouvernement sortant était en affaires courantes et ne contient par conséquent pas de nouvelles initiatives politiques, dans l'attente qu'un nouveau plan stratégique soit préparé par le nouveau gouvernement.

Pour réaliser ces missions, le gouvernement prévoit de recruter 300 agents affectés à la lutte contre la fraude fiscale et sociale, dont la répartition entre les différents services d'inspection fiscale et sociale, la police et la Justice n'est pas encore arrêtée. Elle sera concertée avec les ministres concernés préalablement à la préparation du budget 2026. La Cour des comptes observe que les dépenses liées à ces 300 recrutements ne font actuellement l'objet d'aucune évaluation. À ce titre, la cellule stratégique du ministre en charge de la lutte contre la fraude sociale n'a pas écarté l'éventualité que ces recrutements visent à remplacer de futurs départs à la pension de personnel déjà actuellement en fonction.

6.3 Autres mesures

Indépendamment des mesures envisagées en matière militaire, fiscale et socio-économique, le gouvernement a arrêté le principe de réductions de dépenses en simplifiant et en rationalisant l'administration, en appliquant une politique migratoire différente et, enfin, en réduisant les subsides. À l'heure actuelle, ces diverses mesures doivent encore être confirmées par des adaptations législatives ou par des décisions prises à l'occasion des conclaves budgétaires à venir. Relèvent plus particulièrement de telles décisions les mesures à prendre en matière de rationalisation de l'administration et en matière de réduction de subsides.

Pour plus d'informations sur les mesures envisagées, il est renvoyé à l'accord de gouvernement du 31 janvier 2025 et, pour la politique migratoire, à l'exposé d'orientation politique en matière d'asile et de migration du 13 mars 2025 (doc. parl. Chambre Doc. 56 0767/037) ainsi qu'au commentaire qui est formulé dans la partie III du présent rapport (département d'autorité, SPF Intérieur).

Rationalisation et simplification de l'administration (1,7 milliard d'euros)

Sont notamment reprises dans cette catégorie diverses mesures d'économie sur le fonctionnement de l'administration. Plus particulièrement, ces économies se traduiront par des réductions annuelles de 1,8% sur certaines dépenses de personnel et de fonctionnement et par des sous-utilisations de crédits (808 millions d'euros à l'issue de la législature), par une rationalisation des services (550 millions d'euros) et une révision des projets d'investissements à la régie des bâtiments (250 millions d'euros).

Des économies sont également attendues sur les moyens alloués au Parlement et aux institutions à dotations inscrits à la section 01 du budget général des dépenses (87 millions d'euros) ainsi qu'aux organes stratégiques du gouvernement (21 millions d'euros). La suppression du Sénat rapporterait quant à elle 8 millions d'euros.

Nouvelle politique migratoire (1,4 milliard d'euros)

Le gouvernement prévoit de limiter à partir de 2026 l'accueil des réfugiés aux normes de l'Union européenne. L'impact de cette nouvelle politique sur le budget du réseau d'accueil pour les réfugiés est estimé à 538 millions d'euros. Une adaptation des conditions d'accès à l'aide sociale pour les réfugiés conduirait à une économie de 724 millions d'euros. Des ressources sont également attendues d'une adaptation de la politique de retour.

Réduction des subsides (1 milliard d'euros)

Ces réductions se rapportent essentiellement à la coopération au développement (318 millions d'euros), à la SNCB (250 millions d'euros) et à la politique scientifique (93 millions d'euros). Par ailleurs, les moyens octroyés à bpost et à Beliris seront réduits chacun de 50 millions d'euros.

6.4 Compensation aux CPAS dans le cadre des mesures en matière de chômage

L'accord de gouvernement du 31 janvier 2025 prévoit de limiter dans le temps la durée des allocations de chômage à un maximum de deux ans et d'accroître en outre leur dégressivité.

En conseil des ministres du 14 février 2025, le gouvernement a prévu de compenser, à la charge de l'État fédéral, le coût supplémentaire pour les CPAS de la hausse du nombre des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale découlant de cette mesure socio-économique.

L'avant-projet de loi-programme qui a été récemment soumis à l'avis du conseil d'État ne prévoyant pas de période transitoire pour la mise en œuvre de cette mesure, elle pourrait donc entrer en vigueur le 1er janvier 2026.

La Cour des comptes constate cependant que, dans sa programmation pluriannuelle reprise à la page 15 de l'exposé général, le gouvernement prévoit uniquement un crédit de 50 millions d'euros⁴⁴ au titre de compensation du coût supplémentaire des réformes envisagées en matière de chômage et de pensions qui sera supporté par les CPAS en 2026. Elle indique également que le conseil des ministres du 14 février 2025 a toutefois conditionné cette compensation à la conclusion de projets individualisés d'intégration sociale et à l'obtention de résultats en matière de mise au travail des personnes qui sollicitent l'aide sociale des CPAS.

Le gouvernement n'a pas transmis à la Cour des comptes les informations qui lui auraient permis de s'assurer que les montants actuellement prévus pour l'année 2026 et pour les années suivantes suffiront pour couvrir la compensation financière dont il est question ci-dessus.

6.5 Soutenabilité de la dette publique de l'entité I

Lorsque le taux d'intérêt implicite de la dette publique est supérieur à la croissance nominale du PIB, et à solde primaire nul, la dette exprimée en pourcentage du PIB augmente de façon spontanée. Ce phénomène est appelé « effet boule de neige. »

Sur la base des paramètres actuellement disponibles, le taux d'intérêt implicite de la dette de l'entité I entre 2024 et 2029 devrait rester inférieur à la croissance nominale du PIB au cours de la même période, bien que cet écart tende à se réduire.

Tableau – Évolution du taux d'intérêt implicite de la dette de l'entité I et croissance nominale du PIB

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Taux d'intérêt implicite	1,94%	2,02%	2,15%	2,31%	2,44%	2,58%
Croissance nominale	3,12%	3,73%	2,82%	3,33%	3,22%	3,14%
Écart	-1,18%	-1,71%	-0,67%	-1,02%	-0,78%	-0,56%

Source : Bureau fédéral du Plan, février 2025

⁴⁴ Pour les trois années suivantes, les crédits prévus s'élèvent respectivement à 361, 465 et 527 millions d'euros.

Comme le montre le tableau suivant, l'adoption des mesures projetées ne modifierait pas significativement l'évolution projetée des charges d'intérêt de la dette de l'entité I d'ici la fin de la législature.

Tableau – Évolution des charges d'intérêt de la dette de l'entité I (en milliards d'euros)

	2025	2026	2027	2028	2029
À politique inchangée	10,7	11,9	13,5	15	16,9
Après mesures	10,7	11,8	13,2	14,8	16,6

Source : Exposé général, pp. 54 et 56

Il n'en serait pas de même pour le taux d'endettement de l'entité I. En effet, en l'absence des mesures prévues par le gouvernement, le taux d'endettement croîtrait de près de 10% du PIB en à peine 4 ans, pour représenter 94% du PIB en 2029 (119% pour l'ensemble des pouvoirs publics).

Tableau – Évolution du taux d'endettement de la dette de l'entité I (en % du PIB)

	2025	2026	2027	2028	2029
À politique inchangée	84,6	86,7	88,6	91,0	94,0
Après mesures	84,2	85,6	86,5	87,5	88,6

Source : Agence fédérale de la dette, exposé général, p. 59

Selon le gouvernement, les mesures budgétaires décidées à l'occasion du présent projet de budget limiteraient la croissance du taux d'endettement mais n'empêcheraient toutefois pas une nouvelle aggravation de celui-ci. Cette évolution défavorable s'explique essentiellement par la persistance d'un déficit de financement important qui, malgré les mesures envisagées, reste supérieur aux 3% du PIB pendant toute la législature, en raison, comme le montre le tableau ci-dessous, notamment de l'aggravation des charges d'intérêt (-0,6%) laquelle neutralise une bonne part de l'amélioration du solde primaire (0,9%).

Tableau – Évolution du solde primaire et des charges d'intérêt de la dette de l'entité I (en % du PIB)

	2025	2026	2027	2028	2029
Solde primaire	-2,3	-1,9	-1,6	-1,4	-1,4
Charges d'intérêt	-1,7	-1,8	-2,0	-2,1	-2,3
Solde de financement	-4,0	-3,7	-3,6	-3,5	-3,7

Source : Bureau fédéral du Plan, février 2025

La Cour des comptes mentionne enfin que deux agences de notation ont fait passer les perspectives financières de l'entité I de stables à négatives : Moody's le 11 octobre 2024 et Standard & Poor's le 25 avril 2025. Ces deux agences ont justifié l'adaptation de leur appréciation de la soutenabilité de la dette en évoquant le risque budgétaire. Les notations

elles-mêmes sont inchangées (respectivement AA3 et AA), et aucun impact mesurable n'a été observé sur les marchés financiers.

6.6 Financement de l'Union européenne

Selon l'exposé général, les moyens destinés à l'Union européenne s'élèvent en 2025 à 7,6 milliards d'euros. Ces montants, pour 2029, s'élèveraient à 10,9 milliards d'euros. Cette augmentation importante (+49%) découle de la mise en œuvre de l'actuel cadre financier pluriannuel 2021-2027 et, pour les années 2028-2029, de l'application d'hypothèses macro-économiques.

Les estimations 2028 et 2029 ne tiennent pas compte des propositions déposées par la Commission européenne pour l'établissement du cadre financier pluriannuel 2028-2034, lequel contient des mesures dont le financement pourrait conduire à une majoration de près de 50% du budget européen par rapport à celui qui est actuellement prévu à politique inchangée. Outre le remboursement de l'emprunt NextGeneration UE, ces ressources supplémentaires permettraient de financer les projets d'élargissement de l'Union, le soutien à l'Ukraine, l'autonomie militaire ainsi que l'exécution d'investissements nécessaires à l'amélioration de la compétitivité européenne.

L'effet direct de cette majoration pourrait être limité pour les États membres : la Commission européenne privilégie en effet actuellement l'adoption de nouvelles ressources propres de l'Union européenne, dont une taxe sur le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, de nouveaux droits de douanes liés à l'empreinte carbone, ainsi que plusieurs taxes sur les bénéfices des sociétés. Ces propositions doivent être encore entérinées à l'unanimité des États membres. Elles pourraient par ailleurs être sujettes à révision en raison des modifications récentes du contexte géopolitique général.

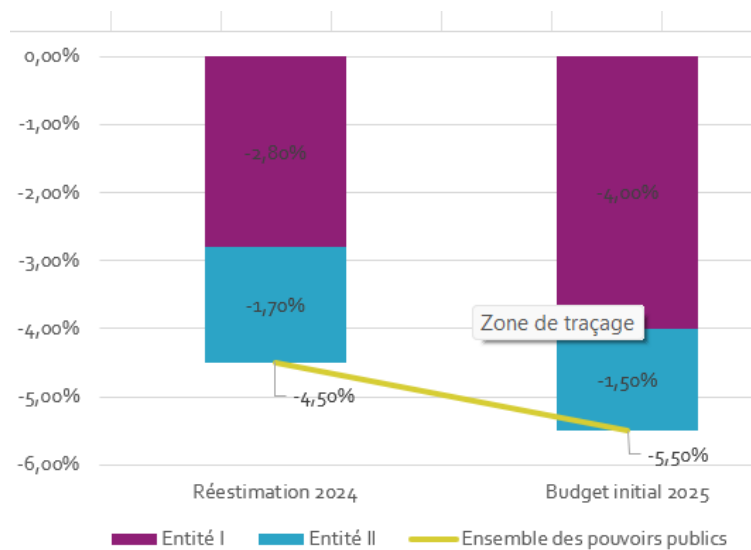
CHAPITRE 3

Les critères budgétaires européens

1. Solde de financement de la Belgique

Le projet de plan budgétaire du 30 avril 2025 repose sur un solde de financement de -5,5 % du PIB en 2025 pour la Belgique. Le déficit augmente de 1 % du PIB par rapport à celui de 2024. Le plan ne contient pas de répartition du déficit entre l'entité I et l'entité II. D'après le SPF Bosa, le projet de plan budgétaire tient compte d'un solde de financement respectivement de -4 % et -1,5 % du PIB. Ces chiffres correspondent à une augmentation du déficit à raison de 1,2 % du PIB pour l'entité I et à une diminution du déficit à raison de 0,2 % pour l'entité II.

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



Source : Projet de plan budgétaire du 30 avril 2025, SPF Bosa et communiqué de presse de l'ICN du 17 avril 2025

Solde de financement 2025 de l'entité I

Le solde de financement de l'entité I mentionné ci-dessus correspond au solde repris dans l'exposé général qui tient compte de toutes les dépenses. L'exposé général mentionne également un solde de financement qui ne tient pas compte des dépenses supplémentaires pour la Défense à hauteur de 0,4 % du PIB (et donc un solde de financement de -3,6 % du PIB).

Solde de financement 2025 de l'entité II

Le projet de plan budgétaire n'explicite pas le mode d'estimation du solde de financement de l'entité II.

Le projet de plan budgétaire précise les objectifs pour certaines entités fédérées (Flandre, Région wallonne, Communauté française et Communauté germanophone), mais ne mentionne rien pour d'autres entités fédérées (Région de Bruxelles-Capitale et commissions communautaires). La Cour n'a pas reçu d'informations additionnelles et n'a donc pas pu constater si les chiffres tiennent compte des dépenses éventuelles que les entités fédérées n'ont pas intégrées dans l'objectif budgétaire (mais sont susceptibles d'avoir une incidence sur le solde de financement). Le solde obtenu doit ensuite éventuellement être 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 n'est pas non plus commenté.

Solde de financement 2025-2029 de la Belgique

Le projet de plan budgétaire (*draft budgetary plan* ou DBP) ne contient pas d'estimation pluriannuelle. Pour élaborer une nouvelle estimation pluriannuelle pertinente, le BFP doit d'abord déterminer de nouveaux paramètres macroéconomiques, ce qui est prévu en juin.

Le *Medium-Term Fiscal-Structural Plan* (plan MT FS) du 18 mars 2025 contient l'estimation pluriannuelle la plus récente du solde de financement de la Belgique. D'après cette estimation, le solde de financement devrait s'améliorer de 1,6 % du PIB pour atteindre -3 % du PIB d'ici 2029.

Tableau – Solde de financement de la Belgique (en % du PIB)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Plan MT FS	-4,6	-4,7	-4,6	-4,1	-3,5	-3,0
DBP	-4,5	-5,5 ⁽¹⁾	Indisponible ⁽²⁾			
Écart	+0,1	-0,8				

⁽¹⁾ L'évolution du solde de financement estimé de la Belgique de -4,7 % à -5,5 % tient principalement compte des dépenses supplémentaires pour la Défense (-0,4 % du PIB) et de l'ajustement des objectifs (-0,4 % du PIB).

⁽²⁾ Sur la base des estimations de l'entité I reprises dans l'exposé général et des objectifs de l'entité II mentionnés dans le plan MT FS (-1,3 %, -0,6 %, -0,6 % et -0,7 % du PIB), le solde de financement atteindra d'après le SPF Bosa respectivement -5,0 %, -4,1 %, -4,1 % et -4,3 % du PIB au cours de la période 2026-2029.

Sources : *Medium-Term Fiscal-Structural Plan* du 18 mars 2025 et projet de plan budgétaire du 30 avril 2025

2. Dette de l'ensemble des administrations publiques (dette Maastricht)

L'exposé général ne donne aucune information sur la dette de l'ensemble des administrations publiques (dette Maastricht).

Le tableau suivant donne l'évolution de l'endettement de la Belgique prévue par le plan structurel à moyen terme transmis par le gouvernement à la Commission européenne. Pour

référence, la prévision à politique inchangée du Bureau fédéral du plan, établie en 2024, est également donnée.

Tableau – Évolution du taux d'endettement public de la Belgique, en % du PIB

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
À politique inchangée	105,7	107,4	109,7	112,2	114,6	117,3
Après mesures	103,4	105,1	107,0	107,3	107,3	106,7
Draft budgétaire	104,7	107,2	Non disponible ¹			
Différence	+1,3	+2,1				

¹Sur la base des estimations du Bureau fédéral du Plan concernant l'évolution de la dette, d'une correction complémentaire pour tenir compte des écarts de solde de financement (voir point 1 de ce chapitre) en, enfin, des intentions du gouvernement en matière d'optimisation des actifs, le SPF Bosa a estimé à titre indicatif le taux d'endettement sur la période 2026 à 2029 à respectivement 109,5 %, 110,4 %, 111,3 % et 112,5 % du PIB.

Source : Bureau fédéral du plan, juin 2024; Medium-Term Fiscal-Structural Plan Belgium, mars 2025

La différence entre les deux premières lignes s'explique essentiellement par les prévisions de solde de financement pour ces mêmes années. La Belgique entend en effet respecter une trajectoire pour les dépenses nettes qui doit ramener et maintenir le déficit public sous la valeur de référence de 3% du PIB à moyen terme. La Cour des comptes note qu'après mesures, l'endettement serait toujours supérieur à celui de 2024 malgré un écart entre les deux prévisions de près de 11 points de pourcentage du PIB en 2029.

Comme le prévoient les textes européens pour les pays endettés à plus de 90% de leur PIB, la Belgique doit mener une politique budgétaire qui conduit à une diminution de son taux d'endettement. Le taux d'endettement doit, à la fin de la période d'adaptation définie par la Commission européenne, diminuer en moyenne de 1% par an. Cette dernière a déterminé la trajectoire des dépenses nettes de la Belgique de manière à satisfaire à moyen terme à cette exigence de réduction annuelle de la dette publique.

La Cour des comptes note également que dans le draft budgétaire, le taux d'endettement pour 2024 et 2025 est plus élevé que dans le plan budgétaire structurel. La principale raison en est l'augmentation du déficit de financement par rapport au Plan structurel budgétaire à moyen terme (PSMT) et la manière dont les facteurs endogènes sont calculés. De plus, le PSMT repose sur les prévisions de la Commission européenne, tandis que le draft budgétaire repose sur les prévisions du Bureau fédéral du Plan.

3. Le Plan structurel budgétaire à moyen terme et le Draft Budgetary Plan

La Belgique a transmis le 18 mars dernier son PSMT. Ce Plan reprend les objectifs budgétaires que la Belgique entend réaliser au cours des années 2025 à 2029, et plus particulièrement en matière de croissance des dépenses primaires nettes, telles que définies par les règlements européens (voir partie I, chapitre II du présent rapport).

Tous pouvoirs publics confondus, la Belgique s'est engagée en 2025 à limiter la croissance de ces dépenses à un taux maximal de 3,6% par rapport à l'année précédente. Pour les années suivantes, ce taux est fixé à un chiffre inférieur (2,5% en 2026 et 2027, 2,1% en 2028 et 2029). Le respect de ces taux de croissance doit permettre, selon les hypothèses retenues dans le PSMT, de réduire le déficit de financement de l'ensemble des pouvoirs publics à 3% du PIB en 2029.

La trajectoire du PSMT diffère de celle qui a été proposée par la Commission européenne en février 2025 (croissance moyenne de 2,53%). Elle tient compte en effet de la formation tardive du gouvernement fédéral et reporte l'effort demandé en 2025 par la Commission sur les années 2026 et suivantes. À cet égard, comme indiqué plus haut dans ce rapport, la combinaison de la nouvelle trajectoire avec la clause dérogatoire en matière militaire permet à l'entité I de satisfaire à ses engagements européens (voir partie I, chapitre II, point 3).

La Commission européenne n'examinant la situation budgétaire des pouvoirs publics belges que dans son ensemble, le PSMT ne répartit pas l'effort requis entre ceux-ci. Il indique à cet égard qu'un accord doit être trouvé entre ceux-ci pour déterminer individuellement leurs engagements budgétaires.

Ce PSMT est actuellement soumis à l'examen de la Commission européenne. Son avis est attendu pour le mois de juin prochain et sera soumis à l'appréciation du Conseil européen lors du prochain Semestre européen. L'approbation du PSMT liera la Belgique, sous réserve d'une éventuelle demande d'adaptation par celle-ci.

Le PSMT n'indique pas comment les différents pouvoirs publics de l'entité II entendent respecter, collectivement ou individuellement, la trajectoire des dépenses primaires nettes qui a été proposée par le CSF. Par ailleurs, en l'absence d'un gouvernement de plein exercice, aucune référence n'est faite à la politique budgétaire de la région de Bruxelles-Capitale.

Selon les données contenues dans l'exposé général (page 23), la croissance des dépenses primaires nettes de l'entité I devrait s'élever à 7,24% du PIB en 2025, soit un dépassement important par rapport à la trajectoire recommandée par le CSF (3,81%). Ce dépassement correspond toutefois à 0,04% du PIB près à celui autorisé après prise en compte de la clause dérogatoire européenne en matière de défense.

Indépendamment du PSMT, la Belgique a déposé le 30 avril dernier un *Draft Budgetary Plan*. Ce document, qui se limite à la seule année 2025, indique que le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics belges au cours de cette année (-5,5%) sera supérieur à celui indiqué dans le PSMT (-4,7%). Cet écart se justifie notamment par l'augmentation des dépenses militaires (0,4% du PIB). La croissance des dépenses primaires nettes entre 2024 et 2025 a pour sa part été estimée à 4,1%, soit un taux supérieur de 0,5% par rapport à ce qui a été retenu dans le PSMT.

L'appréciation de la Commission européenne sur le *Draft budgétaire* n'était pas encore disponible au moment de la finalisation du présent rapport budgétaire de la Cour des comptes.

PARTIE II

Recettes 2025 de l'Entité I

CHAPITRE 1

Recettes du pouvoir fédéral

1. Évolution générale des recettes du gouvernement fédéral

Selon l'exposé général, les recettes perçues par le pouvoir fédéral (en base caisse) sont estimées, pour l'année 2025, à 155,9 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,1% par rapport aux réalisations 2024. Ce montant ne reprend pas les additionnels communaux à l'IPP, dont l'estimation n'est pas mentionnée dans l'exposé général.

Les recettes sont principalement composées de recettes fiscales, en hausse de 3,8% par rapport aux réalisations précédentes. Cette augmentation sera plus amplement commentée aux points suivants.

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

	Réalisations 2024	Initial 2025	Différence
Recettes fiscales	150.279	155.945	+5.666
Recettes non fiscales	7.119	6.410	-709
Recettes totales	157.398	162.355	+4.957
Transferts Union européenne	3.777	3.845	+68
Transferts régions et communautés	56.979	58.464	+1.485
Transferts sécurité sociale	24.081	26.551	+2.470
Transferts divers	1.760	1.765	+5
Total des transferts	86.597	90.625	+4.028
Budget des voies et moyens	70.801	71.730	+929
<i>Pourcentage des voies et moyens (par rapport au total)</i>	<i>(45,0%)</i>	<i>(44,2%)</i>	

Source : Exposé général et Cour des comptes

Hors crédits inscrits dans le budget général des dépenses, les transferts de recettes vers d'autres pouvoirs publics atteignent 90,6 milliards d'euros, en augmentation de 4,7% par rapport aux réalisations de l'année 2024. Ils portent quasi exclusivement sur les recettes fiscales, seul un montant de 17 millions d'euros de recettes non fiscales est transféré aux régions. Ces transferts s'élèvent à 55,8% des recettes totales.

Les recettes à inscrire au budget des voies et moyens sont estimées à 71,7 milliards d'euros, en augmentation de 1,3% par rapport à l'année précédente.

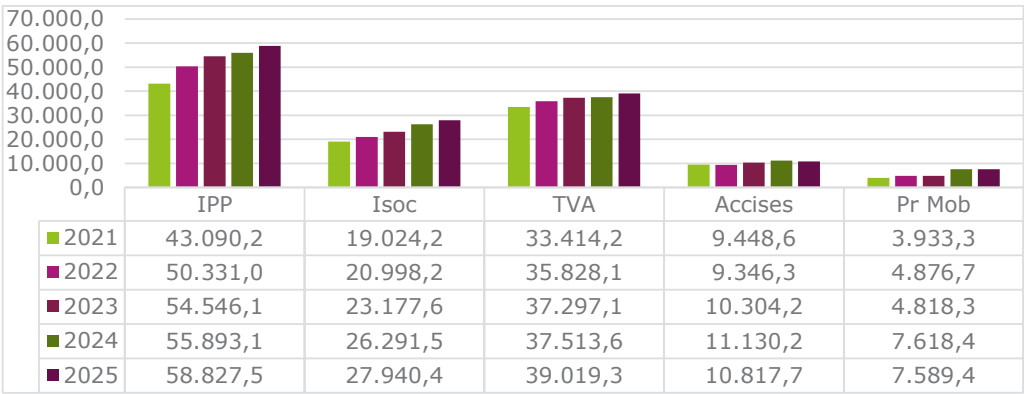
2. Recettes fiscales

2.1 Évolution des recettes de caisse

Les recettes en base caisse pour 2025 sont estimées à 155.945,6 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 5.666,1 millions d'euros (+3,8 %) par rapport aux recettes probables de 2024.

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 en base SEC. Il les transpose ensuite en recettes de caisse en appliquant les « corrections de caisse » nécessaires. Celles-ci (-5.865,6 millions d'euros) concernent principalement les recettes du précompte professionnel (estimées en 2025 à un montant inférieur de 4.699,7 millions d'euros par rapport aux recettes SEC).

Graphique- Évolution des principales catégories d'impôts au cours de la période 2021-2025 (en millions d'euros)



Source : Exposé général et Cour des comptes

Les recettes estimées à l'impôt des personnes physiques augmentent de 5,3 % (2.934,4 millions d'euros) et tiennent compte de l'incidence sur les rôles de la réforme du précompte professionnel réalisée au cours de la période 2022-2024⁴⁵.

Les recettes à l'impôt des sociétés augmentent de 1.648,9 millions d'euros (+6,3 %) en 2025, principalement en raison de la hausse des versements anticipés (+981,7 millions d'euros) et des rôles (+630,8 millions d'euros). Cette augmentation des recettes est due à une croissance macroéconomique (+6,2 %), à l'incidence complémentaire des mesures antérieures (-16,2 millions d'euros), à des corrections techniques (-334,2 millions d'euros) et aux mesures des conclaves (+372 millions d'euros).

La TVA pure augmente (+4 % ou 1.505,7 millions d'euros) en 2025 principalement en raison de la croissance macroéconomique (+4 %).

Les accises estimées reculent de 2,8 % (-312,5 millions d'euros). La diminution s'explique en grande partie par la baisse des recettes des accises sur les produits de tabac liée à une diminution de la consommation et l'absence d'anticipations de consommation (-167,2 millions d'euros)⁴⁶. Les accises sur les produits énergétiques restent stables.

Les recettes escomptées du précompte mobilier demeurent stables par rapport à 2024 en raison, d'une part, des corrections techniques relatives aux recettes exceptionnelles de 2024 (à l'échéance du bon d'État d'un an de septembre 2023, -108,4 millions d'euros) et au versement d'un superdividende (-489 millions d'euros) et, d'autre part, de recettes supplémentaires en 2025 issues des mesures des conclaves (+288 millions d'euros) et de la croissance des recettes provenant des dividendes (+403,3 millions d'euros).

La Cour des comptes renvoie au point 2.4 du présent rapport pour un commentaire plus détaillé des mesures fiscales.

2.2 Estimation de base des recettes SEC par le SPF Finances

Dans sa note du 27 février 2025⁴⁷, le SPF Finances commente l'estimation des recettes fiscales en base SEC pour 2025. Il les estime à 160.048,6 millions d'euros, soit 4.098,7 millions d'euros (+2,6 %) de plus que dans le budget initial 2024.

⁴⁵ Cette réforme avait pour but de faire coïncider le précompte professionnel plus étroitement avec l'impôt des personnes physiques final. Elle a entraîné dans un premier temps une diminution des recettes du précompte professionnel, mais qui est compensée dans le cadre des rôles ultérieurs.

⁴⁶ En décembre 2023, l'annonce d'augmentations de taux à partir du 1er janvier 2024 a entraîné le dépôt de nombreuses déclarations supplémentaires, lesquelles ont bénéficié des taux (moins élevés) de 2023. Une partie de ces déclarations n'ont été traitées et perçues qu'en janvier 2024 (167,2 millions d'euros). Comme aucune augmentation de taux n'est prévue en 2025, le gouvernement ne s'attend à aucun agissement anticipatif et ces recettes exceptionnelles ont été éliminées pour 2025.

⁴⁷ Note du service d'études du SPF Finances, référence ESS/2025-0024-01.

Généralités

Pour effectuer cette estimation, le SPF Finances se fonde sur les recettes SEC probables de 2024⁴⁸, soit 155.949,9 millions d'euros.

Il neutralise d'abord les effets des mesures temporaires ou des recettes exceptionnelles qui ont influencé les recettes de 2024 en appliquant des corrections techniques (-2.201,2 millions d'euros – voir l'exposé général, tableau 3, p. 115).

Pour estimer les recettes 2025, il a ensuite utilisé un 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 BFP⁴⁹. Les autres recettes sont calculées par les administrations fiscales compétentes et sont précisées dans le budget des voies et moyens.

Pour déterminer les recettes fiscales totales, le SPF Finances ajoute également l'incidence complémentaire des mesures fiscales déjà décidées (-224,5 millions d'euros) et un certain nombre de corrections techniques (+617,1 millions d'euros – voir l'exposé général, tableau 3, p. 115)⁵⁰. Celles-ci sont examinées plus en détail au point 2.4.1.

Adaptation du comité de monitoring

Enfin, le comité de monitoring a ajouté des recettes exceptionnelles (1.260 millions d'euros) provenant des avoirs russes bloqués auprès d'Euroclear. Le SPF Finances a estimé ce montant en février 2025, en tenant compte d'une base constante et du taux de dépôt de la BCE en vigueur à ce moment-là (3 % jusqu'au 4 février 2025 et 2,75 % à partir du 5 février 2025).

Le total des recettes SEC pour 2025 s'élève ainsi à 161.308,7 millions d'euros.

Autres observations et commentaires de la Cour des comptes

La Cour des comptes formule un certain nombre d'observations au sujet des corrections techniques dans le cadre de l'estimation de base des recettes de 2025.

1) Précompte mobilier sur le bon d'État

La Cour des comptes fait observer que la correction relative aux recettes supplémentaires de précompte mobilier sur le bon d'État de septembre 2023 (-108,4 millions d'euros) est superflue, parce qu'elle est déjà intégrée dans les paramètres du Bureau fédéral du plan (voir ci-dessus). Les recettes sont ainsi sous-estimées.

⁴⁸ Les résultats SEC définitifs n'ont été disponibles qu'après la réalisation de l'estimation (en février 2025) et s'élèvent à 155.769,5 millions d'euros, soit 180,4 millions d'euros de moins que l'estimation, en raison de recettes inférieures au niveau des rôles (-112,5 millions d'euros à l'impôt des personnes physiques, -65,4 millions d'euros à l'impôt des sociétés et -13,1 millions d'euros à l'impôt des non-résidents) et de droits de succession plus élevés (+10,6 millions d'euros).

⁴⁹ Budget économique, février 2025, BFP.

⁵⁰ Le total des corrections pour 2025 s'élève à 1.859,7 millions d'euros, dont 1.260 millions d'euros ont été repris par le comité de monitoring dans son rapport de mars 2025 et -17,5 millions d'euros pour les nouvelles mesures du gouvernement.

2) Rôles du précompte professionnel

En raison de problèmes techniques persistants, le SPF Finances n'a pas pu envoyer de rôles du précompte professionnel ces dernières années pour les exercices d'imposition 2022 à 2024.

En 2025, le SPF Finances pourra reprendre son rythme normal d'enrôlement. Il ajoute donc 271,12 millions d'euros aux recettes⁵¹. En raison de l'incertitude liée au recouvrement des rôles envoyés tardivement pour les exercices d'imposition précédents⁵², le SPF Finances ne les prend pas en compte. Par conséquent, les recettes pourraient être sous-estimées.

2.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)

Le projet de budget estime les recettes fiscales en base SEC à 161.811,2 millions d'euros. L'augmentation par rapport à l'estimation de base (+502,6 millions d'euros) est imputable aux corrections techniques supplémentaires (-17,5 millions d'euros) et aux nouvelles mesures fiscales (+520,1 millions d'euros) (voir le point 2.4.2 ci-après).

2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures fiscales sur les recettes estimées pour 2025 s'élève à +259,6 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de l'incidence budgétaire de mesures fiscales existantes (-224,5 millions d'euros) et, d'autre part, de mesures fiscales supplémentaires (+520,1 millions d'euros) décidées lors des conclaves de février et mars 2025.

Le tableau 4 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2025 » joint à l'exposé général (p. 116) contient un aperçu de ces mesures. Leur estimation est aussi effectuée en base SEC.

La Cour des comptes examine ci-dessous l'incidence complémentaire des mesures fiscales existantes et des nouvelles mesures fiscales.

2.4.1 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. La Cour des comptes formule des observations sur les mesures suivantes.

Verdissement de la fiscalité automobile

La Cour des comptes signale que le SPF Finances ne tient pas compte de l'augmentation de l'électrification du parc automobile⁵³ ni de son incidence sur l'impôt des sociétés. Comme les voitures électriques et hybrides sont moins imposées fiscalement que les voitures alimentées par des combustibles fossiles, les dépenses non admises diminuent, ce qui a une incidence

⁵¹ Ce montant correspond au rendement attendu en cas de rôle établi en temps opportun.

⁵² Au cours des mois de décembre 2024 et janvier 2025, le SPF Finances a établi des rôles pour un montant de 333,6 millions d'euros (dont 16,3 millions d'euros d'amendes) pour les années d'imposition 2022-2023. À la fin mars 2025, 248,8 millions d'euros restaient à percevoir. En mars 2025, le SPF Finances a poursuivi l'établissement des rôles pour l'année d'imposition 2023 (5,3 millions d'euros) et pour l'année d'imposition 2024 (399,7 millions d'euros).

⁵³ Un processus qui a encore été davantage stimulé par la promulgation de la loi du 25 novembre 2021 organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité.

négative sur l'impôt des sociétés. À partir de l'exercice d'imposition 2026, la déduction pour les voitures avec émission diminuera également à 75 % maximum. D'après une note de calcul du SPF Finances de 2021, le verdissement et la diminution de la déduction à partir de l'exercice d'imposition 2026 entraîneraient une diminution des recettes de 88,4 millions d'euros. Le SPF Finances a considéré, à tort, que le BFP avait intégré cet effet dans ses paramètres. Comme des données plus récentes sont disponibles⁵⁴, la Cour recommande de revoir le calcul, de sorte qu'il puisse en être tenu compte à partir de la confection du budget suivant.

Réforme de la déduction pour investissement

La déduction pour investissement a été réformée en profondeur en ce qui concerne les immobilisations acquises ou constituées à partir du 1^{er} janvier 2025⁵⁵. Le nouveau régime prévoit trois catégories de déduction pour investissement associées à des pourcentages fixes : une déduction de base, une déduction majorée thématique⁵⁶ et une déduction technologique. Les investissements entrant en considération pour la déduction majorée thématique seront revus tous les trois ans sur la base des besoins en transition durable et après concertation avec les régions. Le gouvernement précédent avait prévu une enveloppe budgétaire annuelle de 100 millions d'euros. D'après les estimations du SPF Finances, cette enveloppe sera respectée.

Le SPF Finances a estimé la déduction pour investissement supplémentaire suite à la réforme à 1.055,4 millions d'euros au total, ce qui entraînerait une diminution des recettes de 263,9 millions d'euros au taux standard de l'impôt des sociétés (25 %). Il considère que le coût budgétaire annuel se limitera à 100 millions d'euros⁵⁷, étant donné que seuls 37,9 %⁵⁸ de la déduction pour investissement pourront être pris en compte au cours de l'année de l'investissement. La Cour des comptes signale que l'incidence restante (163,9 millions d'euros) n'est pas perdue et pourra grever les périodes imposables suivantes (via le stock de déduction pour investissement reportée). Le pourcentage déductible au cours d'une période imposable dépend du bénéfice imposable restant⁵⁹. La Cour fait également observer qu'il n'a pas encore été tenu compte de la liste des investissements numériques (déduction pour investissement thématique), qui n'a pas encore été publiée.

Pilier II : impôt minimum pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure

Dans le budget initial 2024, le gouvernement avait considéré que les recettes issues de l'instauration d'un impôt minimum international seraient réalisées via les prélèvements

⁵⁴ Selon des données de la Febiac, tous les paramètres utilisés dans la note de calcul initiale (parc automobile, nombre de voitures neuves, part de voitures électriques et coûts d'entretien) ont connu une hausse sensible depuis l'estimation initiale.

⁵⁵ Loi du 12 mai 2024 portant des dispositions fiscales diverses.

⁵⁶ Cette déduction est encore subdivisée en quatre listes : les investissements énergétiques, les investissements dans les transports, les investissements respectueux de l'environnement et les investissements de soutien numérique.

⁵⁷ Dont 80,5 millions d'euros en 2025 via les versements anticipés.

⁵⁸ Ce pourcentage indique le rapport entre la déduction pour investissement reprise en déduction dans la déclaration et la déduction pour investissement cumulée disponible (= nouvelle déduction pour investissement de l'exercice d'imposition actuel + déduction pour investissement reportée des exercices d'imposition antérieurs). Pour l'exercice d'imposition 2023, ce pourcentage était passé à 37,9 %.

⁵⁹ Plus particulièrement le solde restant après la quatrième opération dans la déclaration.

introduits spécifiquement à cet effet (le QDMTT⁶⁰ et l'IRR⁶¹). Il avait estimé les recettes des deux prélèvements pour la Belgique à 765 millions d'euros⁶². En mars 2024, cette estimation a été revue à 716 millions d'euros⁶³. Les réalisations ne font apparaître qu'une recette de 23 millions d'euros pour le QDMTT. Cela ne veut toutefois pas dire que l'introduction de l'impôt minimum ne génère pas d'autres recettes.

À la suite de nouvelles perspectives de l'OCDE et de modifications législatives au niveau de l'impôt des sociétés en Belgique, il y a lieu de constater que les recettes ne sont pas tant réalisées via les impôts spéciaux, mais qu'elles sont plutôt incluses dans l'impôt des sociétés ordinaire et qu'il est difficile de les isoler pour déterminer les réalisations.

- Il ressort de nouvelles analyses de l'OCDE en 2024 qu'une partie des recettes ne sera pas réalisée par des impôts supplémentaires, mais plutôt via une augmentation de l'impôt des sociétés national. Cela s'explique par le fait que de nombreux pays appliquent déjà la réglementation et que cela n'a plus beaucoup de sens de délocaliser certaines activités à l'étranger (« *profit shifting* »), où un taux de 15 % est aussi appliqué.
- Pour préserver la compétitivité de certains secteurs importants de l'économie belge contre les effets néfastes de l'impôt minimum, le législateur a introduit dans l'impôt des sociétés un dispositif optionnel relatif à la déduction pour revenus d'innovation⁶⁴. Pour atteindre une pression fiscale effective de 15 %, l'entrepreneur peut choisir de ne pas reprendre une partie ou la totalité de cette déduction et de la convertir en un crédit d'impôt non remboursable. Inversement, il peut, au cours d'une période imposable ultérieure où la pression fiscale est supérieure à 15 %, de nouveau utiliser une partie de ce crédit d'impôt afin de réduire la pression fiscale effective à 15 %. Le groupe ou l'entreprise peut ainsi éviter de devoir se plier aux obligations relatives à l'impôt minimum international.

Les données disponibles ne permettent pas de vérifier le montant et la part liés aux effets décrits ci-dessus. Il sera possible de le faire au plus tôt à la clôture des rôles de l'exercice d'imposition 2025 (juin 2026). Grâce à une analyse de données, le SPF Finances a toutefois pu constater que les entreprises qui utilisent la déduction pour revenus d'innovation et en principe soumises à l'impôt minimum ont effectué en 2024, 410 millions d'euros de versements anticipés de plus qu'en 2023. Sur la base de cette analyse, le SPF Finances considère que l'incidence escomptée en 2025 (75 millions d'euros) peut être conservée. Il

⁶⁰ *Qualified domestic top-up tax*, 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 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 %.

⁶¹ *Income inclusion rule*, ou règle d'inclusion des revenus : 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*).

⁶² Cour des comptes, *Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2023*, p. 39 et *Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2024*, p. 31.

⁶³ 608,6 millions d'euros via les versements anticipés en 2024 et le solde via les enrôlements (75,2 millions d'euros en 2025 et 32,2 millions d'euros en 2026).

⁶⁴ Loi du 12 mai 2024 portant des dispositions fiscales diverses.

précise toutefois qu'il n'a pas encore pu tenir compte de l'incidence des décisions du gouvernement américain en la matière.

La Cour des comptes souligne que les deux effets débouchent sur un résultat différent : tandis que dans le cas d'un transfert de bénéfices, la base imposable augmente en raison de la hausse des activités et donne lieu à des recettes structurelles, le recours à la déduction pour revenus d'innovation sous la forme d'un crédit d'impôt entraîne un glissement de revenus, ce qui a des effets temporaires sur les recettes. Lors de l'élaboration de la réglementation, le SPF Finances a aussi signalé le risque de stocks croissants. Il a estimé qu'en cinq ans, ces stocks pourraient atteindre 860 millions d'euros et, qu'en cas d'utilisation, ils pourraient entraîner des baisses considérables de l'impôt des sociétés. La législation prévoit une évaluation obligatoire à partir de 2026.

2.4.2 Nouvelles mesures fiscales

Le gouvernement a pris durant les conclaves budgétaires des mesures fiscales ayant une incidence positive de 520,1 millions d'euros en 2025. Ces mesures sont reprises dans le tableau 4 de l'exposé général, p. 116.

Différences entre le tableau budgétaire et les calculs du SPF Finances

La Cour des comptes a pu obtenir des informations sur le mode de calcul de l'incidence budgétaire de la plupart des mesures auprès du SPF Finances ou de la cellule stratégique du ministre compétent. Elle constate toutefois que la recette estimée retenue dans le projet de budget s'écarte de la recette estimée par le SPF Finances.

Tableau - Écarts entre les recettes estimées dans le projet de budget et celles estimées dans les notes de calcul (incidence 2025 - en millions d'euros)

Mesure	Recette estimée dans le projet de budget	Recette estimée d'après le SPF Finances
Augmentation seuil flexi-jobs ⁽¹⁾	p.m.	-6,9
TVA charbon 21 %	2,5	1,1
Période transitoire véhicules hybrides	-4,6	0,0
Doublement incitant ressources propres + suppression de l'augmentation d'impôts versements anticipés	-10,0	0,0
Mesures meilleur climat d'investissement (expatriés, transfert intra-groupe, déduction pour investissement)	-17,5	-2,3 ⁽²⁾
Adaptation de la politique de sanction en cas de contrôles	-17,5	-20 ⁽²⁾
Taxe déclaration de nationalité	20,0	14,2
Exit tax	25,0	8,7 ⁽²⁾
Régularisation fiscale	35,0	55,0
Intéressement aux plus-values (<i>Carried Interest</i>)	50,0	15,0 ⁽²⁾
Taxe comptes-titres - recommandations Cour des comptes	50,0	p.m.
TVA de 6 % sur démolition et reconstruction	-117,0	-125,0

Déduction RDT	350,0	320,2
TOTAL	365,9	260,0

⁽¹⁾ L'augmentation du seuil de 12.000 à 18.000 euros s'applique à partir de l'année de revenus 2025 et a dès lors été reprise dans l'avant-projet de loi-programme. Le budget initial 2025 ne mentionne toutefois aucune incidence budgétaire pour cette mesure.

⁽²⁾ Le SPF Finances a estimé l'incidence sur une base annuelle sans l'attribuer spécifiquement à une année budgétaire en particulier. Si l'on part d'une entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2025, ce tableau indique la moitié de la recette annuelle estimée par le SPF Finances.

Source : Cour des comptes

La cellule stratégique du ministre des Finances explique que l'incidence dans le projet de budget 2025 repose sur les informations qui étaient disponibles au moment des négociations gouvernementales. Entre-temps, le SPF Finances a pu réaliser des calculs plus détaillés et actualisés ou bien encore le contenu des mesures planifiées a été adapté⁶⁵. En outre, certaines mesures n'entrent en vigueur qu'à partir du 1^{er} juillet 2025, ce qui explique aussi en partie certaines différences.

Suivi difficile des mesures fiscales

Le SPF Finances fait remarquer qu'il lui sera difficile voire impossible de suivre l'incidence finale des mesures fiscales suivantes (décidées lors du conclave budgétaire de février 2025) :

- meilleur climat d'investissement: transfert intra-groupe et suppression de la limitation de la déduction pour investissement ;
- la déduction RDT ;
- la baisse du taux de TVA pour la démolition et la reconstruction ;
- l'augmentation du taux de TVA sur le charbon ;
- l'augmentation du taux de TVA sur les chaudières à combustible fossile ;
- la période transitoire pour les véhicules hybrides.

La Cour des comptes renvoie à cet égard à ses cahiers annuels - partie III dans lesquels elle évalue notamment la réalisation de mesures fiscales. Il ressort de cette analyse annuelle qu'il est impossible pour de très nombreuses mesures de vérifier si elles ont rapporté les recettes prévues, ce qui entrave une bonne gestion budgétaire.

Outre les observations plus générales ci-dessus, la Cour des comptes formule des commentaires et des remarques de fond au sujet des estimations budgétaires des mesures mentionnées ci-après.

Adaptation de la politique de sanction en cas de contrôles (-17,5 millions d'euros)

En cas d'absence de déclaration ou de déclaration tardive, incomplète ou inexacte, l'administration fiscale inflige en principe un accroissement d'impôt de 10 à 200 %. Toutefois, si le contribuable peut démontrer qu'il a agi de bonne foi, l'administration peut renoncer aux 10 % d'accroissement⁶⁶.

⁶⁵ Par exemple, le taux d'imposition des intéressements aux plus-values (voir ci-dessous) devait initialement être de 20 % mais l'avant-projet de loi-programme prévoit finalement un taux de 25 %.

⁶⁶ Article 444, alinéas 1 et 3, du CIR 92.

Le gouvernement prévoit à présent qu'en cas de première infraction de bonne foi, aucun accroissement d'impôt ne sera infligé. En outre, lors de la première infraction, la bonne foi est automatiquement présumée, sauf en cas d'imposition d'office, mais cette présomption peut ensuite être renversée par l'administration.

Comme la mesure s'applique aux accroissements d'impôts enrôlés à partir du 1^{er} juillet 2025, le gouvernement n'a inscrit que la moitié du coût de cette mesure pour 2025 (-17,5 millions d'euros). La Cour des comptes constate cependant que, au cours des trois derniers exercices, le point culminant de l'enrôlement des accroissements d'impôts se situe principalement dans la seconde moitié de l'année. Ainsi, en moyenne, 70 % des accroissements sur l'impôt des personnes physiques et 75 % des accroissements sur l'impôt des sociétés sont enrôlés après le 1^{er} juillet⁶⁷. Par ailleurs, le SPF Finances tient uniquement compte de l'incidence sur l'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés⁶⁸, mais pas du coût de cette mesure au niveau de la dispense de versement du précompte professionnel. Le gouvernement adaptera aussi la politique de sanction en cas de contrôles pour cette dernière catégorie de la même manière que celle décrite ci-dessus. Par conséquent, la Cour est d'avis que le coût de cette mesure a été sous-estimé. Elle recommande également d'évaluer si cette mesure n'a pas d'effet indésirable, comme une augmentation du nombre de déclarations erronées.

La cellule stratégique du ministre des Finances signale qu'en cas de deuxième infraction commise de bonne foi, une majoration d'impôt de 20 % sera appliquée.

Taxe déclaration de nationalité (+20 millions d'euros)

Pour obtenir la nationalité belge, il faut en principe suivre une *procédure de déclaration de nationalité*. Lors du lancement de cette procédure, le demandeur doit verser un droit d'enregistrement de 150 euros. Le gouvernement relèvera ce montant à 1.000 euros (à indexer annuellement) à partir du 1^{er} juillet 2025.

Le SPF Finances estime les recettes pour 2025 à 14,2 millions d'euros. Son estimation repose sur le nombre de demandes en moyenne des années précédentes et il tient compte d'une baisse de ce nombre d'un peu plus de 27%. Il souligne que ce montant est peut-être surestimé étant donné qu'une partie des demandeurs ne pourront sans doute plus introduire de demande après l'augmentation du droit d'enregistrement en raison de la précarité de leur situation financière.

Exit tax (+25 millions d'euros)

Si une entreprise déménage son siège à l'étranger, le droit fiscal considère qu'il s'agit d'une *opération assimilée à une liquidation*. L'avoir social est donc réputé avoir été distribué, ce qui donne lieu à l'imposition des plus-values (latentes) à l'impôt des sociétés. Cette fiction fiscale existante dans le cadre de l'impôt des sociétés est à présent aussi appliquée aux actionnaires personnes physiques. Il sera considéré qu'ils ont reçu un dividende à la suite de la liquidation fictive, sur lequel ils devront verser une *exit tax*.

Le SPF Finances estime les recettes annuelles à 17,4 millions d'euros (compte tenu d'une entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2025, elles seraient donc de 8,7 millions d'euros), mais précise

⁶⁷ Ces chiffres concernent spécifiquement les 10% d'accroissement d'impôt.

⁶⁸ Le rendement moyen de l'accroissement de 10 % à l'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés au cours des années d'imposition 2018-2022 s'est élevé à un montant arrondi de 56 millions d'euros par an.

que cette estimation connaît des limites importantes et est donc hautement incertaine. Il souligne également que le montant peut fluctuer fortement d'une année à l'autre.

La Cour des comptes signale que cette mesure ne pourra générer des recettes qu'à partir de 2026. Étant donné qu'il n'y a pas de véritable versement de dividendes, il ne sera en effet pas possible d'effectuer une retenue à la source. Les contribuables devront donc reprendre les revenus imposables dans leur déclaration à l'impôt des personnes physiques ou à l'impôt des non-résidents personnes physiques. Le rendement de cette mesure est donc surestimé de 25 millions d'euros dans le projet de budget pour 2025.

TVA de 21 % sur les chaudières à combustion (+49 millions d'euros)

Le taux de TVA appliqué pour l'installation de chaudières à combustion dépend de l'âge du bâtiment dans lequel l'installation est effectuée. Le taux standard de 21 % s'applique aux nouvelles constructions tandis qu'un taux réduit de 6 % est applicable aux logements privés plus anciens (au moins 10 ans).

Le gouvernement propose de ne conserver, à partir du 1^{er} juillet 2025, le taux réduit pour l'installation de chaudières à combustion dans des logements plus anciens que pour les installations qui ne sont pas alimentées par des combustibles fossiles. Les composantes non spécifiques tels que les systèmes de chauffage par le sol ou les radiateurs qui peuvent être utilisés avec des chaudières sans combustibles fossiles, ainsi que les travaux d'entretien ou de réparation, continueront de bénéficier du taux réduit de 6%.

En l'absence de données plus détaillées, l'estimation du SPF Finances ne tient pas suffisamment compte du fait que des chaudières alimentées par des combustibles fossiles peuvent également être installées dans des habitations utilisées, en tout ou presque tout, pour des activités soumises à la TVA. Dans ce cas, le taux de TVA est déjà de 21 %. En outre, faute de données détaillées, le SPF Finances se base sur un prix d'installation moyen qui ne fait pas de distinction entre l'installation de composantes spécifiques et non spécifiques, alors que ces dernières restent soumises au taux réduit. Le SPF Finances signale lui-même que le montant est peut-être surestimé parce que les données utilisées ne sont pas suffisamment détaillées.

D'après les constats ci-dessus, la Cour des comptes est d'avis qu'une surestimation est très probable. En l'absence de suivi, elle recommande de surveiller de près les évolutions régionales concernant l'installation de chaudières à combustion fossile (par exemple, une interdiction de l'installation de chaudières à mazout) dans les années à venir, car celles-ci peuvent avoir une influence sur le rendement budgétaire de cette mesure.

Intéressement aux plus-values (carried interest) (+50 millions d'euros)

Les intéressements aux plus-values peuvent être considérés comme une rémunération de prestations destinée aux collaborateurs des fonds de capital-investissement et de capital-risque, en plus d'une indemnité de gestion fixe. Contrairement à de nombreux pays limitrophes, la Belgique ne dispose pas de régime fiscal spécifique pour ces revenus. Ces dernières années, le SPF Finances a adopté des décisions anticipées (*rulings*) pour offrir une certaine sécurité juridique. Cependant, de tels revenus échappent souvent à l'imposition dans la pratique. Des contrôles peuvent déboucher sur une requalification en revenus professionnels ou en revenus divers.

Le gouvernement souhaite à présent instaurer un régime fiscal pour offrir davantage de sécurité juridique aux bénéficiaires-personnes physiques tout en restant concurrentiel par rapport à l'étranger. Un précompte mobilier de 25 % sera dû sur les versements aux personnes physiques à partir de la date de publication de la réglementation au Moniteur belge. Pour éviter qu'il soit fait appel à des sociétés de gestion pour verser des intéressements aux plus-values via des dividendes faiblement imposés (15 %), les sociétés ne pourront plus constituer des réserves de liquidation tant qu'elles possèdent des actions ou des parts du fonds d'investissement⁶⁹. Les plans d'options sur actions ne font pas partie du champ d'application et continuent à pouvoir être requalifiés.

Le gouvernement estime la recette annuelle à 50 millions d'euros. D'après l'Inspection spéciale des impôts (ISI), cette recette pourrait être compromise en raison de la terminologie peu claire utilisée dans la législation et de l'usage de techniques ou structures de rémunération alternatives.

En ce qui concerne spécifiquement l'année 2025, la Cour des comptes souligne également que le rendement annuel n'a pas été adapté à la date d'entrée en vigueur et qu'il n'a pas non plus été tenu compte de la disposition transitoire qui prévoit que les fonds d'investissement mis en liquidation au plus tard le jour de la publication ne relèvent pas du champ d'application. L'interdiction de constitution de réserves de liquidation peut également avoir une incidence négative sur d'autres recettes (notamment la retenue spécifique de 10 % à l'impôt des sociétés due lors de la constitution et les recettes de précompte mobilier (6,5 %) en cas de distribution anticipée des réserves de liquidation).

Taxe comptes-titres - recommandations Cour des comptes (+50 millions d'euros)

Les comptes-titres d'une valeur moyenne de plus d'un million d'euros sont soumis à une taxe de 0,15 %. En 2022, la Cour constitutionnelle a annulé les deux dispositions anti-abus spécifiques qui avaient été prévues pour contrer l'évitement de cette taxe⁷⁰. Ainsi, une présomption irréfragable d'abus s'appliquait tant en cas de scission d'un compte-titres en plusieurs comptes auprès d'un même intermédiaire qu'en cas de conversion de titres imposables en titres nominatifs. En octobre 2024, la Cour des comptes a publié un rapport d'audit dans lequel elle a formulé des recommandations pour améliorer la perception et le contrôle de la taxe⁷¹.

Le gouvernement a inscrit une recette de 50 millions d'euros pour 2025 à la suite de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes. À partir du 1^{er} juillet 2025, la scission d'un compte-titres en plusieurs comptes ou la conversion de titres imposables en titres nominatifs entraînera une présomption (réfragable) d'abus. L'intermédiaire ou le titulaire devra le signaler à l'administration pour autant que la valeur du compte-titres avant la conversion ou la scission dépasse un million d'euros. Si le titulaire ne peut pas réfuter la présomption, il devra déclarer et payer lui-même la taxe.

Comme cette mesure est déjà censée rapporter 50 millions d'euros en 2025, le gouvernement compte sur le fait que les recettes supplémentaires proviendront de la déclaration des intermédiaires étant donné qu'ils sont les seuls à déclarer et payer la taxe pour la fin de

⁶⁹ D'après l'ISI, une telle disposition a déjà été reprise dans certains *rulings*. Leur incidence n'est pas connue.

⁷⁰ En outre, l'application rétroactive de la disposition générale anti-abus a aussi été annulée.

⁷¹ https://www.ccrek.be/sites/default/files/Docs/2024_42_TaxeAnnuelleComptesTitres.pdf.

l'année⁷². Cependant, le signalement ne doit avoir lieu que le dernier jour du mois qui suit la fin de la période de référence, à savoir le 31 octobre. Ensuite, l'administration doit traiter ces données, écrire au titulaire, lui donner l'opportunité de réfuter cette présomption et en évaluer la motivation. Si l'administration estime qu'il est question d'abus, le titulaire ne déclarera et ne paiera la taxe que l'année suivante. La Cour des comptes estime que le délai prévu est peu réaliste et présume que les recettes estimées seront réalisées avec retard. Par ailleurs, la mesure relative à l'accès au point de contact central des comptes et contrats financiers (PCC) n'entrera en vigueur qu'à partir du 1^{er} décembre 2026, de sorte qu'elle ne pourra pas encore générer de recettes à la suite des contrôles réalisés en 2025 ou 2026. Le gouvernement précise qu'il est logique que le rendement de cette mesure prenne un peu de temps pour atteindre sa vitesse de croisière. La Cour fait observer que la recette inscrite pour 2025 correspond à la recette estimée en vitesse de croisière.

Enfin, la Cour des comptes constate qu'il n'a pas été suffisamment tenu compte des changements de comportement pour 2025 étant donné que les scissions et conversions effectuées avant le 1^{er} juillet 2025 ne sont pas visées par cette disposition anti-abus spécifique, mais bien par la disposition anti-abus générale⁷³. Cette dernière n'a toutefois pas encore été appliquée à ce jour dans le cadre de la taxe annuelle sur les comptes-titres.

Extension de la base imposable du précompte mobilier (+238 millions d'euros)

En utilisant des réserves de liquidation⁷⁴ ou le régime VVPRbis⁷⁵, les entreprises peuvent distribuer des dividendes à leurs actionnaires de manière fiscalement avantageuse. Le gouvernement souhaite harmoniser davantage tant le délai d'attente que les taux des deux régimes. Pour les réserves de liquidation constituées à partir du 1^{er} janvier 2026, le délai d'attente requis pour bénéficier du taux réduit sera ramené à trois ans. Le précompte mobilier dû passera quant à lui à 6,5 %. Ainsi, le taux effectif appliqué à la réserve de liquidation passera de 13,64 % à 15 %, comme lors de la distribution d'un dividende dans le régime VVPRbis. Un taux de 30 % (au lieu de 20 %) sera appliqué aux distributions ne respectant pas le délai d'attente de trois ans, et ce dans les deux régimes.

Le gouvernement prévoit une option pour les réserves de liquidation plus anciennes (constituées avant le 1^{er} janvier 2026). Pour les distributions effectuées à partir du 1^{er} juillet 2025, l'entreprise peut soit appliquer le régime existant (versement après cinq ans à un taux de 5 %), soit opter pour le délai d'attente réduit de trois ans à un taux de 6,5 %. Le gouvernement s'attend à ce que 75 % de ces réserves de liquidation soient distribuées après

⁷² Le titulaire même dispose jusqu'au 15 juillet de l'année qui suit la fin de la période de référence pour déclarer la taxe et jusqu'au 31 août de cette même année pour payer la taxe, ce qui signifie que ces recettes ne pourront être comptabilisées qu'à partir de l'année budgétaire suivante. Les paiements effectués par les intermédiaires représentent environ 89 % des recettes totales de la taxe annuelle sur les comptes-titres d'une année déterminée.

⁷³ Qui ne prévoit pas d'obligation de signalement et où la charge de la preuve incombe à l'administration.

⁷⁴ Une PME peut constituer chaque année une réserve de liquidation au moment de la distribution des bénéfices. Elle doit verser alors une cotisation de 10 %. Après une période d'attente de cinq ans, les réserves constituées peuvent être distribuées moyennant le versement d'un précompte mobilier de 5 % (au lieu de 30 % en cas de distribution de dividendes ordinaires). En cas de liquidation, plus aucun précompte mobilier n'est dû. Si le délai de cinq ans n'est pas respecté, il convient de payer un précompte mobilier de 20 %.

⁷⁵ Les entreprises peuvent distribuer des dividendes à un taux de précompte mobilier de 15 % sur le capital VVPRbis (= apport de capital dans une PME effectué à partir du 1^{er} juillet 2013). Le taux réduit est applicable aux distributions effectuées à partir du troisième exercice suivant celui de l'apport. Le taux s'élève à 20 % pour les distributions effectuées au cours du deuxième exercice suivant l'apport.

trois ans en 2025 et 2026 et 100 % de celles-ci à partir de 2027. Il estime les recettes supplémentaires à 238 millions d'euros pour 2025, à savoir 6,5 % des distributions qui auraient normalement lieu en 2027. Il s'agit en l'occurrence principalement d'un glissement de recettes.

La Cour des comptes fait observer que le budget proposé ne tient compte que des recettes reprises dans les notifications (238 millions d'euros en 2025 et 30 millions d'euros en 2029). Les recettes supplémentaires pour les années 2026 à 2028 telles qu'estimées par le SPF Finances⁷⁶ n'ont donc pas été prises en considération. Le gouvernement adaptera les recettes lors du contrôle budgétaire.

En ce qui concerne les recettes 2025, la Cour des comptes signale que le taux de distribution de 75 % n'est pas étayé et est probablement surestimé. En effet, le choix de l'entreprise dépendra de sa stratégie de placement, de la disponibilité des moyens et du besoin de liquidité du bénéficiaire. Il est aussi possible que les recettes soient surestimées parce qu'elles se basent sur la croissance des réserves de liquidation constituées⁷⁷. Les réalisations disponibles montrent que l'augmentation de ces recettes a été plus faible que celle des réserves de liquidation mêmes⁷⁸. Il convient de continuer à monitorer ces recettes.

Déduction RDT (+350 millions d'euros)

Les sociétés peuvent, sous certaines conditions, déduire à 100 % les dividendes reçus et les plus-values sur actions de leur bénéfice imposable. Pour en bénéficier, la participation doit s'élever à au moins 10 % du capital de la société-fille ou d'atteindre une valeur d'acquisition d'au moins 2,5 millions d'euros.

Les notifications du 14 février 2025 mentionnent une augmentation du seuil de participation de 2,5 à 4 millions d'euros. En outre, la participation doit, dans le chef des grandes entreprises, avoir la nature d'immobilisation financière et le régime de déduction actuel serait remplacé par un régime d'exonération.

Le gouvernement introduit aussi des mesures plus strictes en ce qui concerne les Sicav-RDT⁷⁹. Les plus-values sur les Sicav-RDT seront soumises à un taux de 5 % et le précompte mobilier ne pourra être compensé que si la société bénéficiaire a versé la rémunération minimale de 45.000 euros à son dirigeant d'entreprise.

La Cour des comptes signale que l'avant-projet de loi-programme ne correspond pas au contenu des notifications précitées. Ainsi, le seuil de 2,5 millions d'euros sera provisoirement conservé et il n'est pas encore question pour le moment d'une conversion du régime de

⁷⁶ Le SPF Finances a estimé les recettes à 253,8 millions d'euros pour 2026, 161,7 millions d'euros pour 2027, 171,9 millions d'euros pour 2028 et 105,6 millions d'euros pour 2029.

⁷⁷ Les réserves constituées sont passées de 4,8 milliards d'euros en 2018 à 9,1 milliards d'euros en 2021 (+89,7 %). Le SPF Finances a extrapolé cette croissance aux recettes du précompte mobilier de 2023.

⁷⁸ La Cour des comptes souligne toutefois la disponibilité limitée de données vu que la constitution de réserves de liquidation n'a été instaurée qu'à partir de l'exercice d'imposition 2015. Compte tenu du délai d'attente de cinq ans, la distribution au taux de 5 % n'a pu avoir lieu qu'à partir de 2020.

⁷⁹ Une Sicav-RDT est un fonds de distribution qui distribue au moins 90 % de ses revenus nets. La société bénéficiaire peut appliquer la déduction RDT sur ces revenus si les actions dans le fonds respectent la condition de taxation.

déduction en régime d'exonération. La condition selon laquelle une participation doit avoir la nature d'immobilisation financière s'applique aux moyennes et grandes entreprises.

Le SPF Finances a estimé l'incidence de ces modifications, telles que prévues dans l'avant-projet de loi-programme, à 320,19 millions d'euros. Il s'est appuyé partiellement sur des chiffres dépassés de l'exercice d'imposition 2022 et a dû faire certaines hypothèses, de sorte que l'estimation est incertaine. En outre, le risque est réel que des entreprises qualifient dorénavant plus vite des participations d'immobilisations financières plutôt que de placements.

Au vu des éléments ci-dessus, la Cour des comptes souligne que l'incidence de cette mesure dans le budget (350 millions d'euros) est surestimée.

3. Recettes non fiscales

Évolution générale

Les recettes non fiscales inscrites au projet de budget des voies et moyens 2025 s'élèvent à 6.393 millions d'euros, soit une diminution de 709 millions d'euros par rapport aux estimations de l'année 2024. Cette diminution fait suite à la fin des contributions exceptionnelles du secteur énergétique en 2025 (-918 millions d'euros) ainsi qu'à la centralisation, à partir de cette année, des participations de l'État dans le capital de bpost et Proximus auprès de la Société fédérale de Participation et d'Investissement (-133 millions d'euros). À contrario, le remboursement du trop perçu par les organismes de sécurité sociale (+702 millions d'euros à la section 24 et +184 millions d'euros à la section 18) influence positivement ces recettes.

Les recettes non fiscales ayant une incidence sur le solde de financement du pouvoir fédéral sont estimées pour leur part à 6.640 millions d'euros, soit 733 millions d'euros de plus qu'en 2024.

La Cour des comptes constate, par ailleurs, que les tableaux budgétaires figurant dans le budget des voies et moyens ne reprennent pas certaines recettes réalisées au cours de l'année 2024. C'est le cas, entre autres, du remboursement de subsides au SPF Sécurité sociale par plusieurs organismes pour un montant de 219,3 millions d'euros ainsi que pour un remboursement de 49,2 millions d'euros d'Elia au SPF Finances dans le cadre des missions de service public.

Dividendes

Les dividendes versés par Belfius sont portés à 945 millions d'euros en 2025. En plus d'un dividende ordinaire de 444,5 millions d'euros, Belfius devrait verser en 2025 un dividende exceptionnel de 500 millions d'euros à l'État, son unique actionnaire. Cette recette est notamment conditionnée à l'acceptation de la Banque Centrale Européenne, en raison du taux de prélèvement élevé des bénéfices par rapport au résultat net.

La recette tirée du versement en 2025 par la BNB de dividendes relatifs à l'exercice 2024 ne s'élève qu'à trois cent mille euros, soit le dividende minimal défini dans sa loi organique. En effet, en raison du relèvement des taux de la Banque centrale européenne, la BNB a dû rémunérer davantage les dépôts des banques belges, elle a dès lors clôturé l'exercice 2024 avec une perte de 3,7 milliards 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 212 millions d'euros en 2025 (-223 millions d'euros par rapport aux réalisations 2024). Selon les estimations de l'administration du SPF Economie, cette contribution atteindrait cependant 288 millions d'euros. Les justifications du budget des voies et moyens ne précisent pas le calcul de l'estimation de la recette 2025.

L'État percevra par ailleurs, une dernière fois, 20 millions d'euros au titre de contribution pour la prolongation des réacteurs Doel 1 et 2 car ils cessent leur activité en 2025. En revanche, en raison de dispositions contractuelles, aucune recette n'est attendue pour le prolongement de Tihange 1, qui cesse également son activité en octobre 2025.

Les recettes exceptionnelles perçues les années précédentes dans le cadre de la crise énergétique (dont 153,4 millions d'euros pour la contribution du secteur pétrolier et 764,9 millions d'euros de taxe sur les surprofits en 2024) ne se répètent plus cette année. Ces recettes avaient pour but de soutenir les ménages et les entreprises qui subissaient les conséquences de la crise énergétique et devaient faire face aux prix exceptionnellement élevés.

Transaction avec bpost

Une recette de 75 millions d'euros est inscrite au budget en 2025, tout comme 2024, au titre de remboursement par bpost d'éventuelles surcompensations relatives aux contrats de gestion des comptes bancaires de l'État, du traitement des amendes de circulation ainsi que des plaques d'immatriculation. Cependant, aucun paiement n'a été reçu en 2024, les négociations avec bpost étant encore en cours.

Dans l'attente d'une solution définitive, bpost a enregistré une provision comptable de 89,2 millions d'euros.

Accords de coopération

À l'instar des années précédentes, l'absence d'accord 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 pas de déterminer la part fédérale de ces recettes pour 2025.

Les recettes totales perçues dans ce cadre (estimations de 516 millions d'euros pour les droits d'émission de CO₂ et de 59 millions d'euros pour la vente des licences UMTS pour l'année 2025) continuent en conséquence d'être versées sur des comptes d'attente.

CHAPITRE 2

Recettes de la sécurité sociale

1. Évolution générale des recettes de la sécurité sociale

Dans le budget initial 2025, les recettes consolidées de la sécurité sociale (Gestion globale des travailleurs salariés, Gestion globale des indépendants, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et régime des Pensions publiques) sont estimées à 146.095,1 millions d'euros (+ 6.300,4 millions d'euros, soit +4,5%, par rapport aux recettes réalisées provisoires pour 2024).

	2023 Réalisé	2024 Réalisation Provisoire	2025 Initial	Évolution 2024-2025	Évolution 2024-2025 (%)
Cotisations	76.693,5	80.383,7	83.218,6	+2.834,9	+3,5
Dotations et subventions des pouvoirs publics	26.497,8	27.239,1	29.762,7	+2.523,6	+9,3
Financement alternatif de l'État fédéral	22.542,2	25.018,3	25.842,3	+824,0	+3,3
Autres recettes	6.137,1	7.153,6	7.271,5	+117,9	+1,6
Total	131.870,6	139.794,7	146.095,1	+6.300,4	+4,5

Source : SPF Sécurité sociale (juin 2024) et Exposé général 2025

La majeure partie des recettes, à savoir 57%, provient des cotisations de sécurité sociale. Le financement par les pouvoirs publics représente 38,1% des recettes totales et se composent des dotations de l'État et des subventions des entités fédérées (20,4%) ainsi que de la part des recettes fiscales attribuée à la sécurité sociale (financement alternatif : 17,7%).

2. Recettes propres

ONSS – Gestion globale

L'ONSS prévoit des recettes de cotisations sociales de 67.730,8 millions d'euros en 2025, soit une augmentation de 2.053,2 millions d'euros (+3,1%) par rapport aux recettes réalisées provisoires de 2024. L'évolution à la hausse des cotisations s'explique essentiellement par l'augmentation de la masse salariale (+2.517,6 millions d'euros⁸⁰) basée sur les hypothèses du Bureau fédéral du plan (BFP) de février 2025. Ce dernier prévoit un accroissement de la masse salariale en 2025 de 3,9% pour le secteur privé⁸¹ et de 3,5% pour le secteur public⁸², tenant

⁸⁰ Dont 2.433,1 millions d'euros pour le secteur privé, 186,0 millions d'euros pour les pouvoirs locaux.

⁸¹ Soit une augmentation des salaires de 0,1%, une indexation des salaires de 3,4% et une augmentation du nombre d'ETP de 0,4%.

⁸² Soit une augmentation des salaires de 0,1%, une indexation des salaires de 3,0% et une augmentation du nombre d'ETP de 0,4%.

compte d'un dépassement de l'indice-pivot en août 2025. Toutefois, selon les dernières projections du BFP, aucun autre dépassement d'indice n'interviendrait en 2025. Ce report n'est pas encore pris en compte dans le calcul des cotisations.

L'incidence de la masse salariale sur les recettes de cotisations est partiellement compensée par la hausse des réductions des cotisations sociales fédérales⁸³. À politique inchangée, celles-ci sont estimées à 3.642,4 millions d'euros en 2025 (+49,8 millions d'euros). Elles sont principalement constituées des réductions relatives au « bonus à l'emploi »⁸⁴ pour 1.729,9 millions d'euros (+50,7 millions d'euros) et des réductions structurelles⁸⁵ pour 1.868,9 millions d'euros (+2,8 millions d'euros).

L'incidence sur les recettes de cotisations sociales, des mesures prises par le conseil des ministres lors de l'élaboration du budget initial 2025, s'élève à -386,9 millions d'euros (voir point 4) :

- réductions ciblées de charges salariales (-325 millions d'euros) ;
- plafonnement graduel des cotisations patronales (-75 millions d'euros) ;
- report d'indexation des salaires et des prestations sociales (-39,4 millions d'euros de cotisations pour l'ONSS-Gestion globale) ;
- lutte contre l'effet tourniquet (-8,5 millions d'euros de cotisations sociales) ;
- responsabilisation des employeurs (+61 millions d'euros).

3. Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics

3.1 Dotations et subventions des pouvoirs publics

ONSS – Gestion globale

Les dotations des pouvoirs publics ont été fixées à 11.361,7 millions d'euros⁸⁶. Elles augmentent d'un montant global de 1.872,8 millions d'euros (+19,7%) par rapport à celles prévues en 2024. Cette variation est justifiée essentiellement par l'augmentation de la dotation d'équilibre⁸⁷ destinée à garantir l'équilibre budgétaire de la sécurité sociale des travailleurs salariés (+1.971,1 millions d'euros), partiellement compensée par la diminution des subventions régionales⁸⁸ (-182,5 millions d'euros).

⁸³ Ces réductions de cotisations n'incluent pas celles considérées comme des dépenses (principalement la réductions de cotisations pour les premiers engagements) qui s'élèvent à 947,7 millions d'euros en 2025 (+27,6 millions d'euros, soit +3,0% par rapport à 2024).

⁸⁴ Le bonus à l'emploi est une réduction de la cotisation ONSS personnelle. Elle est d'un montant forfaitaire qui décroît au fur et à mesure de l'augmentation du salaire de référence.

⁸⁵ La réduction structurelle est un système de réduction des cotisations patronales. Elle consiste en une réduction dégressive des cotisations sociales accordée pour chaque travailleur.

⁸⁶ Ce montant comprend la dotation d'équilibre (8.113,4 millions d'euros), la subvention globale de l'État (2.643,8 millions d'euros), la subvention spécifique de l'État (205,0 millions d'euros) et les subventions des entités fédérées (399,5 millions d'euros).

⁸⁷ À ce titre, elle tient compte des mesures prises par le conseil des ministres, qui ont une incidence sur les dépenses et les recettes de la Gestion globale des travailleurs salariés en 2025.

⁸⁸ Depuis le 1er juillet 2014, les entités fédérées sont compétentes pour l'octroi des réductions de cotisations principalement patronales à la sécurité sociale qui sont établies « en fonction des caractéristiques propres des travailleurs ». Les subventions régionales couvrent les réductions de cotisations sociales qui dépendent de cette compétence.

Les décomptes définitifs de la dotation d'équilibre et du financement alternatif de l'exercice des soins de santé 2024, font apparaître un surfinancement à hauteur de respectivement 623,1 millions d'euros et 166,2 millions d'euros. Ces décomptes constituent des dépenses pour le budget 2025 de la Gestion globale des travailleurs salariés. Ils sont pris en compte dans la détermination de la dotation d'équilibre présentée dans le budget initial 2025. Compte tenu de ces décomptes, le déficit budgétaire du régime s'établit à - 789,4 millions d'euros.

3.2 Financement alternatif

Le financement alternatif de la sécurité sociale est assuré par le prélèvement de recettes fiscales⁸⁹. Les montants dus dans ce cadre en 2025 s'élèvent, dans le projet de budget, à 25.842,3 millions d'euros, dont 18.738,7 millions d'euros sur les recettes TVA⁹⁰ et 7.103,7 millions d'euros sur les recettes du précompte mobilier. Ces montants sont en augmentation (+824,0 millions d'euros) par rapport aux montants dus en 2024. Ils sont alloués, d'une part, à l'ONSS-Gestion globale à hauteur de 22.091,5 millions d'euros (+724,2 millions d'euros ou +3,4%) et d'autre part, à l'Inasti-Gestion globale, à hauteur de 3.750,9 millions d'euros (+100,0 millions d'euros). Dans le cadre du financement alternatif, l'ONSS-Gestion globale perçoit également, à partir des recettes TVA, des moyens financiers additionnels affectés au financement des soins de santé pour 7.327,9 millions d'euros.

L'application des pourcentages d'attribution fixés par la loi du 18 avril 2017 sur les recettes nettes de TVA ne permettent pas d'atteindre les montants planchers qui y sont également prévus⁹¹. Ces derniers ont été activés, comme en 2024, pour le financement des deux Gestions globales.

⁸⁹ Loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

⁹⁰ Vu l'insuffisance estimée des recettes TVA, un montant de 3,3 milliards d'euros sera cependant prélevé des recettes des accises sur le tabac et du précompte professionnel comme l'autorise la loi du 18 avril 2017.

⁹¹ ONSS-Gestion globale : 21,70 % des montants encaissés de la TVA avec un montant minimum de 8.837,8 millions d'euros. Inasti-Gestion globale : 4,54 % des montants encaissés de la TVA avec un montant minimum de 1.849 millions d'euros.

Tableau – Évolution du financement alternatif dus aux Gestions globales (en millions d'euros)

	2023 Réalisé	2024 Réalisation Provisoire	2025 Initial	Évolution 2024-2025	Évolution 2024-2025 (%)
ONSS-Gestion globale	19.361,6	21.367,3	22.091,5	724,2	3,4
TVA – montant de base	8.520,9	8.577,9	8.837,8	259,9	3,0
TVA – soins de santé	7.193,7 ⁹²	6.841,0	7.327,9	486,9	7,1
Précompte mobilier	3.647,0	5.948,4	5.925,8	-22,6	-0,4
Inasti-Gestion globale	3.180,7	3.650,9	3.750,9	100,0	2,7
TVA – montant de base	1.686,1	1.794,6	1.849,0	54,4	3,0
TVA – soins de santé	695,1 ⁹²	673,9	724,0	50,1	7,4
Précompte mobilier	799,5	1.182,4	1.177,9	-4,5	-0,4
Total	22.542,3	25.018,3	25.842,3	824,0	+3,3

Source : SPF Sécurité sociale, juin 2024 et Exposé général 2025

Le financement de la sécurité sociale via les fonds d'attribution est également assuré par la cotisation spéciale de sécurité sociale (108,6 millions d'euros). Au total, les moyens dus à la sécurité sociale via les fonds d'attribution représentent donc 25.952 millions d'euros⁹³, en augmentation de 839,2 millions d'euros (+3,3%) par rapport aux dernières estimations 2024.

La loi du 18 avril 2017 prévoit que les pourcentages et les montants minimums de TVA et de précompte mobilier peuvent être adaptés si de nouvelles réductions de cotisations ou des réductions de cotisations sociales supplémentaires ou d'autres mesures en faveur de l'emploi sont décidées. À ce titre, le conseil des ministres du 11 avril 2025 a adopté, en première lecture, un projet d'arrêté royal modifiant les pourcentages et les montants minimums du financement alternatif du régime des travailleurs salariés à partir du 1^{er} janvier 2025. Ces modifications visent à compenser les mesures⁹⁴ prises par le conseil des ministres lors de l'élaboration du budget initial 2025 ayant un impact négatif sur les recettes de cotisations sociales. Les données reprises, ci-dessus, n'en tiennent pas encore compte.

4. Incidence des mesures budgétaires

4.1 Réductions ciblées de charges salariales

Le gouvernement prévoit des réductions ciblées de charges salariales dont le coût budgétaire estimé s'élèvera à 325 millions d'euros en 2025, pour atteindre 1.000 millions d'euros en 2029.

⁹² Les décomptes définitifs relatifs aux moyens financiers additionnels affectés au financement des soins de santé de l'exercice 2023 sont fixés dans l'arrêté royal du 20 juin 2024. Ils s'élèvent à 6.800,4 millions d'euros pour la sécurité sociale des travailleurs salariés et 655,9 millions d'euros pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants. Les différences ont été prises en compte dans les dotations 2024.

⁹³ Financement alternatif (25.842,3 millions d'euros), cotisation spéciale de sécurité sociale (108,6 millions d'euros) et recettes IPP pour le financement de l'économie participative (1 million d'euros).

⁹⁴ Réductions ciblées de charges salariales et plafonnement graduel des cotisations patronales, voir point 4.

D'une part, il prévoit l'augmentation en deux temps de la contribution maximale légalement autorisée pour les chèques-repas de huit euros à douze euros à partir de 2026. L'augmentation des chèques-repas a un impact négatif sur l'impôt des sociétés (recettes fiscales). Le gouvernement n'a pas encore pris en compte cette mesure en 2025 car les partenaires sociaux doivent encore préalablement remettre leur avis. Par conséquent, la date d'entrée en vigueur n'est pas encore fixée. Si une augmentation a lieu en 2025, la mesure aura un coût (limité) cette année.

D'autre part, afin de réduire progressivement les cotisations patronales pour les bas et moyens salaires, le gouvernement prévoit une hausse des réductions structurelles⁹⁵ en plusieurs phases. La première phase sera introduite à partir du second trimestre 2025. L'ONSS a déterminé les adaptations possibles à apporter aux plafonds et aux coefficients d'écart, afin d'atteindre l'enveloppe budgétaire dégagée par le gouvernement.

La seconde phase sera initiée à partir du second trimestre 2026 au travers du relèvement du coefficient d'écart de la composante « très bas-salaires ». Les phases suivantes seront initiées à partir de 2027 et 2029. Cependant, leurs modalités n'ont pas encore été précisément définies. La Cour des comptes n'a obtenu aucune information concernant les éventuels effets indirects de la mesure (impact sur la création d'emplois).

Tableau – Répartition des réductions ciblées de charges salariales (en millions d'euros)

	2025	2026	2027	2028	2029
Réduction ciblée de la charge salariale	325,0	600,0	800,0	800,0	1.000,0
- Réduction de cotisation patronale	325,0	563,0	733,0	733,0	846,0
- Contribution maximale autorisée chèques-repas	-	37,0	77,0	77,0	154,0
Différence / année antérieure	-	+275,0	+200,0	-	+200,0

Source: notifications budgétaires du Gouvernement, février et mars 2025

4.2 Plafonnement graduel des cotisations patronales

Le gouvernement prévoit l'introduction progressive d'un plafond pour le calcul des cotisations patronales. Le coût budgétaire annuel de cette mesure s'élève à 75 millions d'euros à partir de 2025 et à 150 millions d'euros à partir de 2027.

La première phase sera initiée à partir du troisième trimestre 2025. L'ONSS identifie, actuellement, les plafonds à partir desquels plus aucune cotisation sociale patronale ne sera due pour atteindre l'enveloppe budgétaire annuelle dégagée par le conseil des ministres⁹⁶. À

⁹⁵ Les réductions structurelles sont des réductions de cotisations patronales. En synthèse, elles se composent d'un forfait de base et de trois composantes : très bas-salaires, bas-salaires et salaires élevés. Chaque composante est calculée en appliquant un coefficient (appelé coefficient d'écart) à la différence entre le salaire trimestriel et un plafond. À ce titre, la réduction structurelle diminue à mesure que le salaire trimestriel du travailleur se rapproche du plafond.

⁹⁶ Dans ses premières hypothèses, l'ONSS envisage un plafonnement des cotisations patronales pour les salaires trimestriels de plus de 85.000 euros (1.354 travailleurs concernés), par salarié sous contrat de travail auprès d'un même employeur. Sur cette base, l'ONSS estime la diminution des cotisations sociales à 35 millions d'euros en 2025 et à 65,2 millions d'euros en base annuelle.

ce titre, considérant que la mesure sera d'application à partir du 1^{er} juillet, le montant de 75 millions d'euros prévus en 2025 est certainement surévalué.

La seconde phase sera introduite à partir de 2027 avec une diminution annuelle supplémentaire de cotisations sociales de 75 millions d'euros. Les modalités de mises en œuvre ne sont pas encore définies.

Enfin, l'ONSS estime que les dépenses de gestion nécessaires à la mise en œuvre de la première phase s'élèveront à 197,7 milliers d'euros. Ces dépenses de gestion ne sont pas prévues dans les notifications budgétaires. L'ONSS indique que ce montant devra faire l'objet d'un ajustement ultérieur.

4.3 Report d'indexation des salaires et des prestations sociales

Le gouvernement prévoit de reporter, à trois mois après le dépassement de l'indice-pivot, l'indexation automatique des prestations sociales et des salaires des travailleurs de la fonction publique. Actuellement, les prestations sociales et les salaires des travailleurs de la fonction publique sont indexés de 2%, respectivement un mois et deux mois, après que « l'indice santé lissé »⁹⁷ ait atteint « l'indice-pivot »⁹⁸.

Le rendement budgétaire estimé s'élève à 156 millions d'euros en 2025 pour atteindre 220,0 millions d'euros en 2029. Il est basé sur les hypothèses du Bureau fédéral du plan (BFP) de février 2025⁹⁹. Les impacts présentés dans le tableau ci-dessous ne tiennent pas compte des dernières projections disponibles selon lesquelles aucun autre dépassement d'indice n'interviendrait après l'adoption de la mesure en 2025.

Tableau – Répartition de l'incidence budgétaire liée au report d'indexation des prestations sociales et des salaires des fonctionnaires (en millions d'euros)

	2025	2026	2027	2028	2029
Moindres recettes fiscales (IPP)	-160,2	20,5	-168,3	-164,5	-166,3
Moindres cotisations sociales	-47,7	4,5	-50,7	-49,5	-52,7
Diminution des dépenses de prestations sociales*	304,0	0,0	330,0	345,8	359,5
Diminution des dépenses primaires*	33,8	0,0	36,3	37,2	38,1
Incidence sur les dépenses primaires non répartie ¹⁰⁰	26,1	0,4	47,7	35,0	41,4
Rendement total	156,0	25,4	195,0	204,0	220,0

* Dans l'exposé général, l'impact sur la sécurité sociale et sur les dépenses primaires est présenté différemment en raison du traitement des dotations de l'état fédéral (58,9 millions d'euros en 2025). Le rendement total reste inchangé.

Source: Bureau fédéral du plan (BFP), SPF Sécurité sociale et SPF BOSA

⁹⁷ L'indice santé lissé est égal à la moyenne arithmétique des indices santé des 4 derniers mois, multiplié par un facteur 0,98.

⁹⁸ L'indice-pivot est un seuil de valeur défini à l'avance, avec lequel l'indice santé lissé est comparé. Pour le secteur public et les allocations sociales, les indices-pivots sont séparés de 2% et une indexation équivalente est appliquée chaque fois qu'ils sont atteints.

⁹⁹ Dépassements de l'indice-pivot en août 2025, janvier 2027, décembre 2027 et janvier 2029.

¹⁰⁰ Les dépenses non réparties représentent les différences entre les prévisions du BFP et celles des SPF Bosa (3 millions d'euros) et sécurité sociale (23 millions d'euros). Ces différences feront l'objet d'une ventilation lors de l'ajustement 2025.

PARTIE III

Dépenses de l'Entité I

CHAPITRE 1

Dépenses de l'État fédéral

1. Départements d'appui

Provisions

Les crédits provisionnels inscrits dans le budget général des dépenses s'élèvent à 6,7 milliards d'euros en engagement et à 5,9 milliards d'euros en liquidation. Ils concernent essentiellement les dépenses en matière de Défense. À l'instar des années précédentes, le gouvernement n'a plus inscrit ces crédits dans une provision globale mais les a différenciés en fonction des finalités poursuivies.

La provision interdépartementale générale, inscrite à la section 06 du budget général des dépenses ne satisfait pas entièrement à cette amélioration puisqu'elle poursuit cinq finalités différentes (frais de justice, Fedasil, démantèlement¹⁰¹, pécule de vacances et nouveaux contrats bpost). La Cour des comptes remarque cependant que l'exposé général (page 145) répartit le total de ce crédit provisionnel entre ces finalités et que, dans le passé, le gouvernement n'a utilisé les crédits provisionnels que pour les fins auxquelles ils étaient destinés.

Elle indique enfin que le budget gagnerait en transparence si, à l'instar de ce qui a été fait pour la provision « Défense », certains moyens repris dans les provisions interdépartementales de la section 06 étaient directement inscrits, dans des provisions spécifiques, au sein des sections ou des programmes budgétaires auxquels ils sont destinés. Cette remarque se rapporte plus particulièrement à la part du crédit provisionnel destinée à Fedasil (115,1 millions d'euros), à l'aide sociale aux réfugiés ukrainiens (295,5 millions d'euros) à l'*European Peace Facility* (124 millions) ou encore à la surpopulation carcérale (55 millions d'euros),

¹⁰¹ Decommissioning dissynergies

Le tableau ci-dessous dresse l'inventaire des crédits provisionnels inscrits au présent projet de budget général des dépenses (en millions d'euros) :

Tableau – Crédits provisionnels inscrits au budget général des dépenses (en millions d'euros)

Programmes	Finalités	Montants
06.40.2	Diversité, égalité des chances	0,2
06.90.01	Provision générale	607,3
06.90.1	Indexation	649,3
06.90.1	Politique nouvelle	50,8
06.90.1	Ukraine	440,0
06.90.1	Renforcement de la sécurité	305,0
12.58.5	Action nationale contre le racisme	0,8
14.53.5	Gestion civile de crise	5,2
16.50.0	Défense	3.741,0
19.55.2	Maisons de détention	67,4
25.52.0	Santé publique (1733) ¹⁰²	1,5
Total		5.868,5

Source : Budget général des dépenses

2. Départements d'autorité

2.1 Renforcement des services de sécurité et de la politique de retour

Dans le programme 06.90.1 « provision interdépartementale », un nouveau crédit provisionnel de 305 millions d'euros a été inscrit pour 2025¹⁰³ ; il comprend un montant structurel de 250 millions d'euros pour le renforcement des services de sécurité et la politique de retour ainsi qu'un crédit unique de 55 millions d'euros pour la gestion de la surpopulation carcérale.

Octroi structurel

Le conseil des ministres du 14 février 2025 a décidé de renforcer le financement des services de sécurité et de migration et a prévu d'augmenter chaque année le crédit nécessaire à cet effet, de telle sorte qu'il atteigne progressivement 450 millions d'euros (voir le tableau ci-dessous). Le 11 avril 2025, le conseil des ministres a toutefois décidé de réaffecter ces crédits et d'autoriser l'octroi annuel de 250 millions d'euros dès 2025. De ces moyens, 35% sont destinés à la Police fédérale, 45% au SPF Justice et 20 % aux services de migration.

¹⁰² Le 1733 est un numéro central destiné à l'aide médicale non urgente en dehors des heures de bureau en semaine, le week-end ou les jours fériés.

¹⁰³ Sous l'allocation de base 06.90.10.0100.10.

Tableau – Aperçu pluriannuel 2025-2029 de la provision « Renforcement de la sécurité » (en millions d'euros)

	2025	2026	2027	2028	2029	Total des crédits octroyés
Conseil des ministres du 14 février 2025	75	100	200	450	450	1.275
Conseil des ministres du 11 avril 2025	250	250	250	250	275	1.275

Source : SPF Bosa et Cour des comptes

Afin de garantir la flexibilité budgétaire nécessaire, les crédits d'engagement et de liquidation non utilisés peuvent être reportés chaque année (de 2025 à 2029), sans toutefois dépasser le montant total de l'enveloppe par département de sécurité et tous départements confondus.

Ni l'exposé général¹⁰⁴, ni la justification du budget général des dépenses¹⁰⁵ du SPF Bosa ne contiennent d'informations claires et précises concernant la finalité de la provision et les conditions à remplir pour y recourir, ce qui limite la transparence du budget. L'affectation et l'approbation définitive de ces moyens reviennent entièrement au conseil des ministres.

Octroi unique

Le conseil des ministres du 11 avril 2025 a décidé d'inscrire une provision unique de 55 millions d'euros pour 2025 afin de prendre les mesures nécessaires, dans le cadre d'une approche coordonnée réaliste couvrant les différents domaines de compétences, contre la surpopulation structurelle dans les prisons. Des « *task forces* » ont été mises en place à cette fin, lesquelles préparent un plan d'action qui sera soumis au conseil des ministres.

Le conseil des ministres a en outre autorisé la ministre de la Justice à utiliser un maximum de crédits d'engagement en 2025 et à les reventiler exceptionnellement entre les crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement et les subventions. Une nouvelle disposition légale 2.12.7 a donc été insérée dans le projet de loi contenant le budget général des dépenses. La Cour des comptes fait observer à cet égard que la disposition légale précitée porte atteinte au principe de spécialité du budget.

Bien qu'aucune information ne soit encore disponible sur les modalités d'utilisation des moyens de l'octroi structurel et unique, la Cour des comptes souhaite attirer l'attention sur le risque de sous-financement au SPF Justice, au SPF Intérieur et à la Police fédérale.

2.2 Section 12 – SPF Justice

2.2.1 Établissements pénitentiaires (12.51) et organisation judiciaire (12.56)

La Cour des comptes constate que certains crédits de fonctionnement de la Direction générale des établissements pénitentiaires (ci-après : la DG EPI - division 51) et de l'ordre

¹⁰⁴ Exposé général, p. 141-142.

¹⁰⁵ Doc. parl. Chambre, DOC 56 0855/003, p. 99.

judiciaire (ci-après: l'OJ - division 56) sont structurellement sous-financés¹⁰⁶. En 2024, le SPF Justice a compensé une partie de ce sous-financement en augmentant ces crédits d'engagement à partir des crédits destinés aux salaires, subventions et investissements par le biais des ajustements budgétaires (+36,3 millions d'euros) et des bulletins de reventilation (+29,5 millions d'euros). Les crédits d'engagement pour les investissements ont également diminué de 23,5 %, soit 22,2 millions d'euros, au profit des crédits de fonctionnement, ce qui a permis au SPF Justice de n'utiliser qu'un minimum de crédits d'investissement. Les crédits d'investissement pour les dépenses informatiques (allocation de base 12.21.01.742204) ont même diminué de 40 %, ce qui peut retarder le déploiement et la transition numériques. De tels glissements de crédits ont également été nécessaires en 2023.

La Cour des comptes souligne que les crédits de fonctionnement pourraient être insuffisants en 2025. En raison de la surpopulation carcérale, les crédits de fonctionnement du programme des moyens d'existence (12.51.0) et du programme des soins de santé (12.51.3) seront au moins aussi élevés (59,4 millions d'euros) que le total des crédits de 2024 (64,3 millions d'euros) après ajustement. De plus, au sein du programme de subsistance de la division organique (12.56.0), le crédit initial 2025 sera insuffisant (164 millions d'euros) pour respecter toutes les obligations à venir.

2.2.2 Prison de Saint-Gilles

Le conseil des ministres a décidé le 18 mars 2022 de fermer définitivement la prison de Saint-Gilles d'ici le 31 décembre 2024. Par conséquent, plus aucun crédit n'a été prévu pour celle-ci à partir de 2025.

Cependant, en raison du problème de surpopulation carcérale, la prison de Saint-Gilles n'a pas encore été fermée. Le SPF Justice estime le coût de cette prolongation à 12,5 millions d'euros pour 2025. La première tranche des crédits provisoires pour 2025 ne prévoyait pas de crédits pour cette prolongation, de sorte que le SPF a dû en absorber le coût dans les limites des crédits disponibles au cours du premier trimestre. Dans la deuxième tranche des crédits provisoires pour 2025, le ministre du Budget¹⁰⁷ a indiqué que, pour certains coûts, y compris la prolongation de l'ouverture de la prison de Saint-Gilles, un montant de 10 millions d'euros avait été libéré au niveau de la provision interdépartementale. Afin de financer les six premiers mois, l'administration a demandé un transfert de 6,2 millions d'euros provenant de cette provision.

Le projet actuel ne prévoit toujours pas de crédits pour prolonger l'ouverture de la prison de Saint-Gilles. Même si le gouvernement accepte le montant demandé, celui-ci est donc insuffisant pour financer le coût annuel estimé (12,5 millions d'euros).

2.3 Section 13 - Intérieur

2.3.1 Économies annuelles au niveau des frais de personnel et de fonctionnement

Conformément aux notifications du 14 février 2025, complétées par celles du 28 mars 2025, une économie de 1,8 % par an sera appliquée à l'enveloppe de personnel et de fonctionnement totale des services généraux et de migration du SPF Intérieur. Les divisions

¹⁰⁶ Le déficit concerne uniquement les allocations de base critiques.

¹⁰⁷ Voir la note du 27 février 2025 soumise au conseil des ministres du 28 février 2025.

de sécurité tels que le Centre de crise ou l'Inspection générale de la police fédérale et locale, entre autres, ne font pas l'objet d'économies.

Tableau - Aperçu des crédits octroyés après les économies sur les frais de personnel et de fonctionnement (en millions d'euros)

Description	Division organique	Crédits 2025	Économies
Personnel Intérieur	21, 40 et 51	26,1	-0,5
Fonctionnement Intérieur	21, 40 et 51	6,8	-0,1
Personnel Asile et Migration	55, 60 et 64	226,2	-4,1
Fonctionnement Asile et Migration	55,60 et 64	65,2	-1,1
Total		324,3	-5,8

Source : SPF Intérieur

Les services d'asile et de migration comprennent l'Office des étrangers (OE), le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) et le Conseil du contentieux des étrangers (CCE). Comme le montre le tableau ci-dessus, une part importante des économies concerne ces services¹⁰⁸. En 2025, cependant, le gouvernement renforce la politique de retour et prévoit 50 millions d'euros de crédits supplémentaires inscrits dans la provision interdépartementale pour le « renforcement des services de sécurité et de la politique de retour » (voir ci-dessus).

2.3.2 Dépenses de l'asile et gestion de la chaîne de l'asile

Les dépenses en matière d'asile et d'accueil sont étroitement liées. Elles doivent être considérées dans le cadre d'une structure en chaîne. Vu la forte interdépendance des différents services, la charge de travail des uns a d'importantes répercussions sur les autres. La durée d'une procédure d'asile dépend de la charge de travail et des décisions de chaque partenaire de la chaîne (voir ci-dessus). Il est aussi important de préciser que tant que la procédure d'asile est en cours, Fedasil est tenu d'offrir un accueil aux demandeurs de la protection internationale qui y ont droit.

Depuis 2018, des données statistiques sont collectées auprès des différentes instances d'asile, notamment concernant le nombre de demandes de protection internationale, les effectifs et les résultats des différentes instances d'asile, la capacité d'accueil et les taux d'occupation dans le réseau d'accueil. Sur la base de ces données collectées, des estimations de l'évolution de la charge de travail dans les instances d'asile ainsi que de la capacité d'accueil nécessaire ont été réalisées. Jusqu'en mai 2024, ces estimations étaient effectuées par les collaborateurs de la cellule stratégique des différents secrétaires d'État à l'Asile et la Migration. Depuis 2024, cette tâche est prise en charge par la cellule Monitoring de la chaîne de l'asile, mise en place au sein du service d'appui interne du SPF Intérieur¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Cette économie n'a pas été appliquée à Fedasil. Fedasil reçoit une dotation de la division organique 40 du SPF Intérieur. Les notifications budgétaires du 28 mars 2025 n'excluent toutefois pas la DO 40 de ces économies.

¹⁰⁹ La décision du conseil des ministres du 23 avril 2021 a jeté les bases de la création d'une structure de gestion mandatée pour le monitoring de la chaîne d'asile. La cellule Monitoring de la chaîne de l'asile doit garantir la continuité du monitoring de la chaîne, augmenter l'objectivité et la qualité des prévisions et les rendre encore plus professionnels.

Une tâche importante de la cellule Monitoring de la chaîne de l'asile consiste à surveiller et analyser l'afflux de demandeurs d'asile et les phénomènes migratoires sur la base d'une politique fondée sur des données probantes. Ces tâches concernent principalement l'optimisation de la chaîne de l'asile en fonction de la charge de travail totale de tous les services d'asile et de migration. Un modèle de simulation fondé sur des données est utilisé à cet effet, lequel nécessite une évaluation et des ajustements constants.

La Cour des comptes relève que si le modèle de simulation actuel permet de déduire les résultats, la charge de travail et la capacité d'accueil requise en cas de changements dans l'afflux de demandeurs d'asile ou au niveau des effectifs, il n'identifie toutefois pas leur incidence budgétaire.

Elle souligne en outre que la formule utilisée dans le modèle de simulation part du principe que les demandeurs d'asile quittent le réseau d'accueil après quatre mois en cas de décision positive, un mois en cas de refus du CGRA (si aucun recours n'est introduit devant le CCE) ou un mois après l'arrêt du CCE. En raison de l'arriéré auquel sont confrontées les instances d'asile, la procédure d'asile peut, dans certains cas, durer jusqu'à 18 mois. Il serait souhaitable d'affiner les paramètres des flux de sortie afin qu'ils soient plus proches de la réalité.

2.3.3 Accueil des demandeurs d'asile

Le gouvernement souhaite réaliser une économie budgétaire de 538 millions d'euros au cours de la période 2026-2029 en réduisant progressivement et de manière sensible le réseau d'accueil des demandeurs d'asile. Le tableau de calcul reçu montre que le facteur le plus important est le nombre de demandeurs de la protection internationale. En 2025, il est tenu compte de 36.205 demandeurs d'asile, alors que seulement 12.000 sont encore attendus en 2029. La Cour des comptes fait observer que le contexte international a une incidence significative sur le nombre de demandes d'asile. Par conséquent, les projections réalisées sur une période de plus de deux ans ne sont pas suffisamment fiables.

La Cour des comptes note également que le calcul du gouvernement n'est pas suffisamment étayé. Le gouvernement n'a pas utilisé le modèle de prévision ni les données et les connaissances disponibles au sein de la cellule Monitoring de la chaîne d'asile.

2.4 Section 17 - Police fédérale

2.4.1 Capacité policière

Ces dernières années, le gouvernement précédent a octroyé des moyens supplémentaires pour plus de 600 équivalents temps plein (ci-après : ETP)¹¹⁰ afin de renforcer le nombre d'effectifs et son souhait était de porter ceux-ci à 14.946 ETP. Pour la période 2021-2024, ces effectifs sont seulement passés de 13.962 à 14.111 ETP (+149 ETP). La Police fédérale parvient difficilement à recruter suffisamment de personnel.

Le travail de la cellule Monitoring de la chaîne d'asile est régi par un accord de coopération avec les différents partenaires de la chaîne.

¹¹⁰ En 2022 : 45 ETP pour le Commissariat général (CG), 150 pour la Police administrative (DGA) et 195 pour la Police judiciaire (DGJ).

En 2023 : 126 ETP pour le corps de police portuaire (DGA) et 28 pour la police des chemins de fer à Bruxelles-Midi (DGA), après les attentats d'octobre 2023 : 75 ETP, dont 25 pour la police des chemins de fer (DGA) et 50 pour la DGJ.

Tableau – Évolution des effectifs (en ETP) de la Police fédérale

	2021	2022	2023	2024	Objectif	Crédits 2025
Commissariat général (CG)	2.944	2.924	2.848	2.876	2.999	200,8
Direction générale de la police administrative (DGA)	5.063	5.188	5.398	5.304	5.745	391,8
Direction générale de la police judiciaire (DGJ)	4.386	4.407	4.308	4.394	4.631	364,8
Direction générale de la gestion des ressources et de l'information (DGR)	1.569	1.582	1.567	1.537	1.571	121,3
Total	13.962	14.101	14.121	14.111	14.946	1.078,7

Source : Police fédérale

La sous-utilisation des crédits d'engagement et de liquidation des rémunérations (SEC 11) s'est élevée en 2024 à respectivement 29,7 et 14,6 millions d'euros. Pour 2025, l'objectif en matière de personnel n'est pas encore fixé, mais il sera adapté à la baisse en fonction des moyens disponibles.

Le gouvernement actuel entend lui aussi renforcer la Police fédérale¹¹¹ et souhaite prendre les mesures nécessaires afin que la police puisse se profiler comme un employeur moderne, efficace et attractif.

2.4.2 Napap

Des moyens supplémentaires ont été octroyés pour 2025-2029 afin de financer le Napap¹¹² de la police locale. Pour 2025, 40 millions d'euros ont été octroyés, ce qui correspond à la dernière estimation.

Pour financer le Napap de la Police fédérale, un crédit de 15,4 millions d'euros est inscrit pour 2025, alors que, selon la dernière estimation, il pourrait atteindre 18,7 millions d'euros. En 2023 et 2024, le crédit utilisé s'élevait à respectivement 19,7 et 17,1 millions d'euros.

Le Conseil d'État a annulé l'arrêté royal du 29 juin 2023 modifiant le PJPOL¹¹³ concernant la non-activité préalable à la pension. Les estimations sont encore incertaines car la réglementation relative au régime de départ n'a pas encore été adaptée.

2.4.3 Sous-financement des crédits de fonctionnement et d'investissement

Comme signalé lors des contrôles budgétaires précédents¹¹⁴, un sous-financement structurel des crédits de fonctionnement et d'investissement pourrait compromettre le bon

¹¹¹ Selon l'accord de gouvernement, la Direction des unités spéciales, les directions déconcentrées de la Police judiciaire fédérale et la police aéronautique, entre autres, seront renforcées.

¹¹² Le Napap est un système de non-activité préalable à la pension - allocations de base 17.90.12.435102 et 17.44.12.110003.

¹¹³ Arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police.

¹¹⁴ Voir *Doc. parl.* DOC 55 2931/002, p. 209; DOC 55 3272/002, p. 157 et DOC 55 3646/003, p. 125.

fonctionnement des services de police. Ce sous-financement a été estimé à quelque 60 millions d'euros lors de la confection du budget 2025, dont 17,4 millions d'euros pour les frais de fonctionnement (SEC 121101), 11,3 millions d'euros pour les frais de fonctionnement informatique (SEC 121104), 16,7 millions d'euros pour les dépenses d'investissement et le matériel de transport (SEC 741001 et 742201) et 14,5 millions d'euros pour les dépenses d'investissement relatives à l'informatique (SEC 742204).

En 2025, le gouvernement entend cependant augmenter les crédits de la Police fédérale de 87,5 millions d'euros à partir de la provision interdépartementale « Renforcement des services de sécurité et de la politique de retour » (voir ci-dessus). En outre, le gouvernement a l'intention de répartir les moyens de manière plus équilibrée entre les crédits de personnel, d'une part, et les crédits de fonctionnement et d'investissement, d'autre part, afin que les forces de police fédérales disposent des moyens informatiques, équipements, véhicules, armes et autre matériel spécialisé nécessaires.

2.5 Section 18 - Finances

Les crédits du SPF Finances s'élèvent à 5,3 milliards d'euros en 2025. Ils sont en forte diminution par rapport à l'année 2024 (-3,7 milliards d'euros) car les crédits octroyés pour la reconstitution du Fonds de garantie pour les services financiers (montant exceptionnel de 6,7 milliards d'euros en 2024) ne sont plus nécessaires en 2025. À l'opposé, la contribution de 2,9 milliards d'euros versée au FMI pour la seizième augmentation des quotes-parts (capital du FMI) augmente le crédit global du SPF. Cette contribution n'a cependant aucun impact sur le solde de financement ni sur le taux d'endettement.

Prêts octroyés aux administrations locales par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)

La Cour des comptes constate que les prêts octroyés aux administrations locales par la CDC ne sont pas inscrits dans le budget général des dépenses et que les remboursements de ces prêts ne sont pas prévus au budget des voies et moyens, ce qui est contraire aux principes d'universalité et d'unité du budget. Les sommes prêtées proviennent des fonds de tiers déposés à la CDC et sont accordées d'après un document administratif du ministre des Finances du 21 avril 2023 fixant les directives générales. L'encours nominal maximum de l'ensemble des prêts aux communes, pour les années 2023 à 2025, est fixé à 1,1 milliard d'euros (avec une enveloppe annuelle limitée à 600 millions d'euros).

Actuellement, l'ensemble des prêts accordés s'élève à 119,8 millions d'euros. Le montant maximal octroyable aux communes bénéficiaires est calculé proportionnellement aux centimes additionnels qu'elles perçoivent et une procédure de récupération est prévue lorsque la commune est en retard de paiement.

À l'inverse des intérêts qui sont inscrits au budget des voies et moyens (7 millions d'euros), les montants prêtés et les remboursements y afférent n'ont pas d'incidence sur le solde de financement de l'entité I.

Sous-estimations des crédits

La Cour des comptes constate un risque de sous-estimations aux programmes 18.61.0 (Subsistance) et 18.61.1 (Relations financières internationales), en effet :

- Le crédit octroyé pour l'achat de pièces de monnaie en circulation est inférieur d'environ 3,0 millions d'euros par rapport aux estimations de la Monnaie Royale de Belgique.

- Le crédit octroyé pour le fonds paneuropéen de garantie est de 7,7 millions d'euros, alors que les appels de fonds de la Banque Européenne d'Investissement devraient atteindre 41,4 millions d'euros pour l'année 2025, selon le SPF Finances.
- Aucun crédit n'est prévu en 2025 pour l'augmentation de capital de la Banque de développement du Conseil de l'Europe, alors qu'un montant de 9,0 millions d'euros doit encore être versé par la Belgique en 2025.

Pour pallier l'insuffisance relative au fonds paneuropéen, une disposition légale permet cependant au SPF Finances de réaffecter les crédits de personnel vers les crédits du fonds. 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

Financement du passif nucléaire des sites BP1 et BP2, du SCK CEN et de l'IRE

L'État belge intervient dans l'ensemble des coûts d'assainissement du passif nucléaire sur les sites de Belgoprocess 1 et 2 (BP1 et BP2), du Centre d'étude de l'énergie nucléaire (SCK CEN) et de l'Institut national des radioéléments (IRE) et a chargé l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (Ondraf) de procéder à cet assainissement.

En vue de financer intégralement en 2025 les travaux de gestion du passif nucléaire de BP1 et BP2, d'une part, et du SCK CEN, d'autre part, le gouvernement a décidé lors du conclave d'augmenter le montant des accises attribuées à l'Ondraf de respectivement 121,1 millions d'euros (passant ainsi de 95 millions d'euros à 216,1 millions d'euros) et 26,7 millions d'euros, alors qu'aucun montant n'était prévu à cet effet précédemment. En vue de financer intégralement en 2025 les travaux de gestion du passif nucléaire de l'IRE en 2025, le gouvernement augmente les dotations à l'Ondraf de 14,2 millions d'euros (les portant ainsi de 8,7 millions d'euros à 22,9 millions d'euros) via le budget général des dépenses. Le financement total des trois passifs nucléaires s'établit dès lors à 265,7 millions d'euros en 2025.

Tableau – Besoins de financement des passifs nucléaires au cours de la période 2025-2029 (en millions d'euros)

	Financement 2025	Estimation pluriannuelle (ONDRAF)				Financement prévu chaque année à partir de 2026
		2026	2027	2028	2029	
Passif BP	216,1	257,6	281,1	265,7	205,9	95,0
Passif SCK	26,7	29,8	24,4	24,4	12,8	0
Passif IRE	22,9	27,3	34,3	24,0	18,8	8,7
Total	265,7	314,7	339,8	314,1	237,5	103,7
Moyenne des besoins de financement			301,5			103,7

Source : SPF Économie, Ondraf et Cour des comptes

Le budget fédéral tient compte d'un financement annuel des passifs nucléaires à hauteur de 103,7 millions euros (dont 95 millions d'euros pour les sites BP1 et BP2 et 8,7 millions d'euros pour l'IRE). Selon le SPF Économie et l'Ondraf, les coûts de gestion du passif nucléaire durant la période 2026-2029 atteindront toutefois en moyenne 301,5 millions d'euros par an. Les mesures que le gouvernement prendra pour assurer le financement structurel du déficit annuel de presque 200 millions d'euros ne sont pas encore connues.

Précédemment, la Cour des comptes a recommandé à plusieurs reprises d'ancrer dans la législation une vision à long terme du financement structurel et opportun nécessaire¹¹⁵ des passifs nucléaires.

Hedera

En application de l'accord conclu avec Engie (voir également ci-après), Hedera¹¹⁶, l'organisme créé en 2024, gèrera entre autres les moyens octroyés pour compenser le transfert de la responsabilité des déchets nucléaires des centrales nucléaires de Doel et Tihange¹¹⁷. Le 14 mars 2025, Engie a versé un montant de 12,2 milliards d'euros à l'Agence fédérale de la dette, dans l'attente de la mise en place opérationnelle de Hedera. Un deuxième montant, estimé à 3,7 milliards d'euros, suivra fin 2025.

Les paiements à l'autorité fédérale n'ont pas d'incidence sur le solde de financement ni sur la dette fédérale. D'un point de vue SEC, le transfert est neutre car il est considéré comme un glissement des moyens et de la dette vers l'État en vue de l'assainissement du passif nucléaire. Les moyens proprement dits, après majoration à raison d'un taux d'intérêt actuariel annuel ne seront comptabilisés en recettes que dans un futur lointain pour compenser les frais d'assainissement encourus. Le revenu annuel généré par ces moyens (intérêts et dividendes) est par contre considéré comme une recette SEC. Il ne peut toutefois être tenu compte que des revenus réellement perçus et donc pas des plus-values non réalisées. Cependant, une charge d'intérêt doit aussi être comptabilisée annuellement pour l'accroissement de la dette résultant de l'assainissement nucléaire, sur la base d'un taux d'intérêt actuariel. La différence entre les deux influencera donc chaque année le solde de financement. À titre d'exemple, une différence de 1% entre les deux aura au départ une incidence de plus de 150 millions d'euros sur le solde de financement.

Les versements d'Engie pourraient avoir un impact sur la dette si les sommes sont placées entièrement ou partiellement dans des titres de la dette publique belge (titres d'une administration belge qui peuvent être consolidés dans le cadre de la dette Maastricht). Hedera n'a certainement pas l'intention de s'y limiter. Hedera investira principalement dans des fonds, actions, obligations diversifiés offrant des rendements attendus plus élevés (voir

¹¹⁵ La dernière fois en juillet 2024 : voir le 181^e Cahier, partie I, p. 84-88.

¹¹⁶ Hedera est un organisme de droit public responsable de la gestion financière des passifs nucléaires, créé par la loi du 26 avril 2024 portant création, organisation et fonctionnement d'un organisme de droit public ayant pour but d'assumer la responsabilité financière de certaines obligations nucléaires.

¹¹⁷ La loi précitée du 26 avril 2024 prévoit également que l'objectif est de transférer la responsabilité financière des passifs nucléaires des sites BP1 et BP2, du SCK CEN et de l'IRE de l'Ondraf vers Hedera (bien que l'ONDRAF reste responsable de l'assainissement du passif nucléaire). Hedera est opérationnel depuis peu et le nouveau gouvernement n'a pas encore réglé le transfert par voie d'arrêté royal.

aussi la stratégie d'investissement et les placements visés tel que repris respectivement à l'article 27 et à l'article 30 de la loi du 26 avril 2024).

Accord avec Engie et financement de BE-WATT

Le 14 mars 2025, Engie et le gouvernement fédéral ont finalisé l'accord qui visait la prolongation de 10 ans des centrales nucléaires Doel 4 et Tihange 3 (et le transfert de la responsabilité des déchets nucléaires). Dans ce cadre, le législateur a confié à BE-WATT un certain nombre de tâches du gouvernement fédéral, ainsi que d'autres qui s'inscrivent dans le mécanisme de soutien aux parcs éoliens en mer¹¹⁸. BE-WATT est un service administratif à comptabilité autonome (Saca) qui a vu le jour récemment.

BE-WATT acquerra notamment 50 % des parts de BE-NUC et en assumera en partie le financement. BE-NUC est une « *joint venture* » détenue à parts égales au gouvernement fédéral et Electrabel ; elle est, avec Luminus, copropriétaire des centrales nucléaires Doel 4 et Tihange 3¹¹⁹. Dans une phase ultérieure, BE-WATT sera également responsable du mécanisme du contrat sur différence (« *contract for difference* ») qui vise à rémunérer la production d'électricité, de manière à soutenir les propriétaires BE-NUC et Luminus.

Comme pour les crédits provisoires, le budget général des dépenses comprend une provision de 190 millions d'euros pour le paiement des coûts supplémentaires, lors du démantèlement, au profit d'Engie. La provision a entre-temps été transférée au SPF Économie, qui a versé le montant.

Par ailleurs, comme pour les crédits provisoires, le budget général des dépenses du SPF Économie comprend un crédit de 127 millions d'euros pour l'octroi de prêts par BE-WATT à BE-NUC. De ce montant, le SPF a déjà octroyé dans l'intervalle 53 millions d'euros.

Le SPF Économie a déjà payé un premier montant de 500 euros (après reventilation des crédits) pour les parts de BE-NUC.

Le SPF Économie estime provisoirement les dépenses pour le Saca en 2025 à un montant entre 357 et 434,9 millions d'euros ; ces dépenses concerneront principalement l'achat de parts de BE-NUC (24,7 à 50 millions d'euros) et l'octroi de prêts à celui-ci (306,3 à 348,9 millions d'euros). Outre les 127 millions d'euros du SPF Économie, BE-WATT devra donc encore obtenir en 2025 quelque 230 à 300 millions d'euros supplémentaires. Le budget général des dépenses ne prévoit pas encore de crédits à cette fin. Ces crédits n'ont toutefois pas d'incidence sur le solde de financement puisqu'ils visent l'acquisition de parts ou l'octroi de prêts (opérations enregistrées en code SEC 8).

¹¹⁸ Voir la loi du 26 avril 2024 portant sur la création, l'organisation et le fonctionnement du service administratif à comptabilité autonome, dénommé BE-WATT et diverses dispositions relatives à l'échange des informations et l'arrêté royal du 25 juillet 2024 portant sur l'organisation, le fonctionnement et la gestion financière du service administratif à comptabilité autonome, dénommé « BE-WATT ».

¹¹⁹ À raison de 89,81 % pour BE-NUC et de 10,19 % pour Luminus.

Enfin, la Cour des comptes constate que l'intervention dans les frais de gestion de BE-WATT, estimés à 1,9 million d'euros par an, n'est pas inscrite comme telle dans le budget général des dépenses.

3.2 Section 46 – SPP Politique scientifique

Programme 46.60.2 – Recherche et développement dans le cadre international : enveloppe spatiale

L'enveloppe du domaine spatial de la Politique scientifique pour 2025 s'élève à 285,2 millions d'euros. Elle tient compte d'une économie de 32 millions d'euros sur l'allocation de base 32.60.22.35.40.12 – Participation belge aux activités de l'Agence spatiale européenne (ESA)¹²⁰.

Toutefois, le gouvernement neutralisera cette économie en actualisant le protocole *dual use* conclu en 2024 pour un montant de 100 millions d'euros¹²¹ en vue d'atteindre la norme de 2 % de l'Otan. Les détails concrets de ce nouveau cofinancement, qui complète l'enveloppe des crédits destinés au domaine spatial au SPP Politique scientifique, ne sont pas encore connus. La Cour des comptes constate que la justification des crédits du SPP Politique scientifique pour cette actualisation est particulièrement sommaire.

Programme 46.60.2 – Recherche et développement dans le cadre international : subvention à l'Institut Von Karman – Projet « Hydrogen Test Facility »

En 2022, le conseil des ministres fédéral a décidé, dans le cadre du plan fédéral de relance et de transition, de mettre en œuvre le projet « Hydrogen Test Facility » et de lui octroyer une subvention de 16,2 millions d'euros. Le gouvernement fédéral a confié la réalisation du projet à l'Institut von Karman de dynamique des fluides (IVK), qui interviendra comme maître d'ouvrage et opérateur de deux centres de recherche « VKHyLab », situés respectivement sur les sites *NextGen* à Anvers et *District Cleantech* à Charleroi¹²². Le projet porte donc sur la création de deux centres de recherche sur l'hydrogène, chacun avec ses propres spécificités. L'infrastructure visée sera ouverte aux partenaires extérieurs issus du monde universitaire, des instituts de recherche et de l'industrie pour y réaliser des expériences à grande échelle et qualifications, soit sur site, soit à distance. Le coût total de la construction des centres de recherche est de 30 à 40 millions d'euros et le projet dépend également de l'acquisition d'autres cofinancements¹²³.

Fin novembre 2023, le ministre a octroyé une première subvention de 5,4 millions d'euros au projet via le SPP Politique scientifique (outre la subvention de 0,3 million d'euros en 2022

¹²⁰ Voir également la justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2025 pour le SPP Politique scientifique (*doc. parl.*, Chambre, 25 avril 2025, DOC 56 0855/018, p 49-51).

¹²¹ Le calendrier de liquidations 2024-2030 prévoit des liquidations successives de 1, 2, 4, 13, 19, 29 et 32 millions d'euros.

¹²² L'Institut von Karman de dynamique des fluides (AISBL IVK) est une association internationale sans but lucratif fondée en 1956 en qualité de centre de recherche et de formation dans le cadre d'une mission de l'Otan (et ne relève pas du périmètre des administrations publiques). L'IVK est une référence mondiale dans le domaine de la dynamique des fluides et de l'aérodynamique.

¹²³ Outre le SPP Politique scientifique, le projet compte notamment sur des interventions de la Société fédérale de participations et d'investissement (SFPIM), de la Société flamande de participations (*Participatiemaatschappij Vlaanderen* ou PMV), du port d'Anvers-Bruges, de la ville d'Anvers et de l'utilisation du fonds européen pour une transition juste (*Just Transition Fund*) via la Région wallonne (celle-ci ayant octroyé une subvention de projet de 8,1 millions d'euros début 2024).

pour la réalisation d'une étude de faisabilité). Les crédits restants de 2024 s'élevaient par conséquent à 10,5 millions d'euros.

Le projet a toutefois pris du retard en 2024 et les échéances prévues n'ont pas été respectées. Fin 2024, le cofinancement n'était pas encore finalisé, l'acquisition ou l'utilisation des sites n'était pas encore réglée, l'adjudication pour les travaux d'ingénierie et de construction n'avait pas encore été réalisée et il n'y avait pas encore de consensus entre les utilisateurs finaux¹²⁴. Pour éviter d'annuler les crédits encore non utilisés¹²⁵, le conseil des ministres a donc versé 10,5 millions d'euros sur un compte bancaire de l'IVK (une entreprise privée) en 2024.

Les arrêtés ministériels octroyant les moyens indiquent toutefois que ceux-ci ne peuvent être utilisés pour le projet qu'après accord préalable du conseil des ministres. Le conseil des ministres ayant donné son accord a par ailleurs demandé au ministre chargé de la Politique scientifique de présenter au conseil des ministres un nouvel état des lieux au plus tard pour l'ajustement budgétaire de 2026.

La Cour des comptes souligne le fait que ce procédé déroge au principe d'annualité budgétaire¹²⁶, dissocie l'imputation budgétaire du déroulement effectif de l'investissement subventionné. Il est dès lors recommandé pour les prochaines années de suivre des moyens qui ont été versés sur ce compte privé et d'éviter dans l'avenir de tels paiements.

¹²⁴ Les recettes propres de missions et projets de recherche doivent pouvoir couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien.

¹²⁵ Selon l'article 21 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, les crédits disponibles à la fin de l'année budgétaire tombent en annulation.

¹²⁶ Le principe d'annualité suppose que la Chambre des représentants approuve le budget chaque année et que le budget ne peut comporter que des crédits de dépenses et des recettes qui concernent cette année budgétaire.

CHAPITRE 2

Dépenses de la sécurité sociale

1. Évolution globale des dépenses de la sécurité sociale

Les dépenses consolidées de la sécurité sociale (Gestion globale des travailleurs salariés, Gestion globale des indépendants, Inami-Soins de santé, régime des pensions publiques et régimes hors Gestion globale) sont estimées à 147.229,4 millions d'euros à l'initial 2025 (+7.849,4 millions d'euros, soit +5,6%, par rapport aux dépenses provisoires exécutées de 2024). L'évolution des dépenses de prestations résulte de l'évolution du nombre de bénéficiaires, de l'indexation attendue des allocations 2025 (février et septembre) et de l'incidence des mesures prises par le gouvernement. Cependant, selon les dernières prévisions du BFP d'avril 2025, aucune indexation des prestations n'interviendrait en 2025 autre que celui de février.

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

	2023 Réalisé	2024 Réalisation Provisoire	2025 Initial	Évolution 2024-2025	Évolution 2024-2025 (%)
Prestations	118.001,0	126.824,7	133.684,0	6.859,3	5,4
Gestions globale des travailleurs salariés	56.417,7	60.514,7	63.875,8	3.361,1	5,6
- Pensions	37.487,0	40.125,2	42.062,8	1.937,6	4,8
- Maladie et invalidité	12.213,6	13.449,0	14.462,8	1.013,8	7,5
- Chômage	6.179,5	6.391,0	6.802,9	411,9	6,4
- Autres prestations	537,6	549,5	547,3	-2,2	-0,4
Gestions globale des travailleurs indépendants	6.011,8	6.523,1	6.853,9	330,8	5,1
- Pensions	5.211,2	5.597,8	5.814,2	216,4	3,9
- Maladie et invalidité	822,1	915,4	1.024,1	108,7	11,9
- Autres prestations	-21,5	9,9	15,6	5,7	57,6
Soins de santé	34.495,5	37.872,4	39.812,1	1.939,7	5,1
Pensions publiques	20.233,2	21.041,1	22.230,0	1.188,9	5,7
Autres prestations sociales	842,8	873,4	912,2	38,8	4,4
Frais de gestion et de paiement	2.667,7	2.790,6	2.971,6	181,00	6,5
Autres dépenses	10.261,5	9.764,70	10.573,8	809,1	8,3
Total	130.930,2	139.380,0	147.229,4	7.849,4	5,6

Source : Exposé général 2025

2. Mesures transversales – Enveloppe bien-être

Le gouvernement prévoit de ne pas distribuer l'enveloppe bien-être au cours de la législature.

Pour rappel, la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations a introduit un mécanisme structurel visant à lier les allocations à l'évolution générale du bien-être. Ce mécanisme, communément appelé l'enveloppe bien-être, concerne le régime des travailleurs salariés, le régime des travailleurs indépendants et les régimes d'assistance sociale. Elle est déterminée tous les deux ans par le gouvernement, selon un calcul théorique réalisé par le Bureau fédéral du plan (BFP). Préalablement à sa validation par le gouvernement, l'enveloppe bien-être doit faire l'objet d'un avis non-contraignants des partenaires sociaux.

Le rendement budgétaire¹²⁷ direct de la mesure s'élèvera à 589,7 millions d'euros en 2025 (six mois d'adaptation de prestations sociales), pour atteindre 3.245,7 millions d'euros en 2029. Aucune analyse n'a été réalisée concernant les potentiels effets indirects (recettes fiscales et cotisations sociales). La répartition selon les régimes et les prévisions pluriannuelles est présentée dans le tableau suivant.

Tableau – Enveloppe bien-être théorique calculée par le BFP en février 2025 (en millions d'euros)

	2025	2026	2027	2028	2029
Enveloppe bien-être	589,7	1.209,0	1.849,9	2.533,6	3.245,7
- Régime des salariés	456,5	931,8	1.428,8	1.947,4	2.481,9
- Régime des indépendants	63,8	134,4	199,6	280,0	367,3
- Assistance sociale	69,4	142,8	221,5	306,2	396,5

Source: 78^{ème} rapport au Gouvernement du Comité de gestion de la sécurité sociale, mars 2025

Au lieu de l'enveloppe bien-être, le gouvernement a décidé d'octroyer, à partir de 2026, une enveloppe spécifique pour augmenter les allocations des groupes les plus vulnérables.

3. Emploi et chômage

3.1 Commentaire relatif à l'évolution des dépenses 2024-2025

Les prévisions de prestations de l'Onem issues de la Gestion globale s'élèvent à +6.802,9 millions d'euros pour 2025, soit une augmentation de 411,9 millions d'euros (+6,4%) par rapport aux réalisations provisoires de 2024.

¹²⁷ Pour 2026 à 2029, les chiffres présentés dans le tableau 1 de l'exposé général relatifs aux décisions du Gouvernement affichent les économies liées à cette mesure pour les régimes de sécurité sociale et pas à celles de l'assistance sociale. Ces dernières sont toutefois bien prises en compte dans le montant global.

Tableau - Aperçu des facteurs expliquant la différence entre les réalisations provisoires de 2024 et le budget initial 2025 (en millions d'euros)

Facteurs de variation budgétaire	Montant	Pourcentage de la variation totale entre 2024 et 2025 (%)
Dépenses réalisations provisoires 2024	+ 6.391,0	
Effet volume	+ 138,5	33,6
Mesures du conclave 2025 :	+ 12,0	2,9
- Limitation des allocations de chômage dans le temps et dégressivité accrue	+ 26,0	
- Suppression prime chômeurs de longue durée acceptant un travail dans une autre région et dans un métier en pénurie	- 0,5	
- Fin des entrées dans le régime RCC	+ 8,4	
- Congé parental également pour parents d'accueil ¹²⁸	+ 0,7	
- Harmonisation du paiement des prestations sociales après dépassement de l'indice pivot	- 22,6	
Indice pivot	+ 242,7	58,9
Mesures antérieures	+ 18,7	4,5
Budget initial 2025	+6.802,9	

Source : Cour des comptes

L'évolution des dépenses s'explique principalement par les projections de dépassement de l'indice pivot (+242,7 millions d'euros). Les estimations du budget initial 2025 ont été effectuées en tenant compte de deux dépassements en janvier et en août 2025¹²⁹. Toutefois, selon les dernières projections du BFP, aucun autre dépassement d'indice n'interviendrait en 2025. L'Onem n'a pas procédé à l'estimation de l'impact de cette différence de prévisions¹³⁰.

Par ailleurs, les dépenses sont également influencées par la variation du nombre d'allocataires et le glissement entre catégories de certains allocataires passant du chômage temporaire vers le chômage complet (effet volume de +138,5 millions d'euros). En effet, l'augmentation du nombre de bénéficiaires du chômage complet (+10.629 unités, +181,3 millions d'euros) est en partie compensée par la diminution du chômage temporaire (-12.406 unités, -18,2 millions d'euros) et par celle du nombre de chômeurs bénéficiant du chômage avec complément d'entreprise (-1.526 unités, -35,3 millions d'euros). Ces variations sont basées sur les prévisions de février 2025 du Bureau Fédéral du Plan qui prévoit une augmentation (+0,3%) du taux de chômage¹³¹ en 2025.

Enfin, les mesures prises par le gouvernement devraient entraîner une augmentation limitée des dépenses en 2025 (12,0 millions d'euros).

¹²⁸ Le coût total de la mesure s'élève à 1 million dont 0,3 million d'euros relatifs à des dépenses hors Gestion globale.

¹²⁹ Dépassements prévus en janvier et août 2025.

¹³⁰ Les prévisions seront mises à jour en juin 2025.

¹³¹ Selon le BFP, le taux de chômage passerait de 9,2% en 2024 à 9,5% en 2025.

3.2 Mesures budgétaires

De manière synthétique, l'impact pluriannuel des mesures notifiées par le conseil des ministres se présente comme suit :

Tableau – Impact pluriannuel des mesures notifiées (en millions d'euros)

	2025	2026	2027	2028	2029
Limitation des allocations de chômage dans le temps et dégressivité accrue	-26,0	902,0	1.803,0	1.860,0	1.917,0
Fin des entrées dans le régime RCC	-8,4	35,0	59,0	70,0	77,0
Congé parental – parents d'accueil	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Suppression des allocations de chômage de mobilité interrégionale et pour métier en pénurie	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Harmonisation des interruptions de carrière et des crédits temps (hors Gestion globale)	-11,5	-7,0	-2,0	3,0	7,0
Crédit familial « sac à dos »	-	-25,0	-25,0	-25,0	-25,0
Démission volontaire avec allocation de chômage temporaire	-	45,0	61,0	61,0	61,0
Emplois fin de carrière	-	9,2	10,9	12,3	14,1
Total	-46,4	958,7	1.906,4	1.980,8	2.050,6

Source: notifications budgétaires du gouvernement, février et mars 2025

3.2.1 Limitation des allocations de chômage et dégressivité accrue

Le gouvernement prévoit une réforme d'ampleur du régime d'indemnisation du chômage complet y compris des allocations d'insertion, à partir du 1^{er} janvier 2026, principalement au travers des éléments suivants :

- la simplification des conditions et des modalités d'admissibilité aux allocations de chômage ;
- la modification du profil temporel de perception des allocations de chômage au cours de la période potentielle d'indemnisation (révision de la dégressivité) ;
- la limitation de la période maximale d'indemnisation ;
- la modification des conditions et des modalités d'admissibilité aux allocations d'insertion ;
- le raccourcissement de la période de stage d'intégration professionnelle ;
- la réduction de la période maximale d'allocations d'insertion.

A. Réforme des allocations de chômage ordinaires

Admissibilité aux allocations de chômage ordinaires

Pour l'ouverture du droit aux allocations de chômage, tout travailleur à temps plein devra désormais justifier de 312 journées de travail ou assimilées, soit environ 12 mois, pendant une période de référence de 36 mois¹³². Le système actuel dépend de l'âge du demandeur et prévoit plusieurs périodes de référence possibles.

Néanmoins, contrairement à la situation actuelle, les journées de travail et assimilées situées avant une précédente admission au droit aux allocations de chômage ne pourront plus être prises en compte pour ouvrir le droit aux allocations lors d'une demande ultérieure. De plus, les situations pouvant donner lieu à une prolongation de la période de référence pour l'ouverture du droit seront limitée à des périodes de travail ou d'incapacité de travail.

Limitation de la période maximale de chômage et dégressivité accrue

À travers cette réforme, le droit aux allocations de chômage sera accordé pour une période de maximum 24 mois, divisée en deux périodes.

Au cours de la première période d'indemnisation (12 mois), les allocations octroyées au cours des deux premières phases, d'une durée de trois mois chacune comme actuellement, seront calculées en tenant compte de plafonds salariaux rehaussés respectivement de 750 et 500 euros par mois, ainsi que les minimas journaliers en vigueur pour ces deux phases, qui seront augmentés de 10%. La troisième phase de six mois demeurera par contre inchangée.

La deuxième période d'indemnisation pourra durer jusqu'à 12 mois maximum, en fonction du passé professionnel. Chaque période de 104 journées de travail ou assimilées (soit environ 4 mois) d'antécédents professionnel ouvrant, dans la formule à temps plein, le droit à un mois supplémentaire d'indemnisation. Au cours de cette deuxième période, le bénéficiaire recevra une allocation forfaitaire.

Au-delà des 24 mois maximum cumulés de ces deux périodes, plus aucune allocation ne sera versée. Certaines catégories de chômeurs ne seront toutefois pas soumises à la limitation dans le temps des allocations de chômage¹³³ notamment ceux qui, au moment de la demande sur la base de laquelle l'ouverture du droit aux allocations a été constaté, ont atteint l'âge de 55 ans et prouvent un passé professionnel d'au moins 31 ans.

Par ailleurs, un régime transitoire multiple est prévu pour les autres catégories afin de leur permettre de continuer à bénéficier d'allocations de chômage pendant une durée variable au cours de l'année 2026¹³⁴, selon la période et la phase d'indemnisation dans laquelle ils se

¹³² 312 demi-jours pour un travailleur à temps partiel volontaire.

¹³³ Demandeurs d'emploi non mobilisables qui bénéficient d'allocations de sauvegarde jusqu'au 31 décembre 2027 (la fin de ce régime d'allocations est prévue dans l'avant-projet de loi-programme du 11 avril 2025), ceux qui bénéficient du régime du chômage temporaire ou du régime de chômage avec complément d'entreprise (voir ci-dessous) ou d'allocations du travail des arts ainsi que ceux qui sont occupés au sein d'une entreprise de travail adapté.

¹³⁴ Voire au-delà, comme pour le chômeur qui aura entamé avant le 1^{er} janvier 2026 une formation dans un métier en pénurie et pour laquelle une dispense est accordée, qui conservera le droit aux allocations pour la durée ininterrompue de la formation, jusqu'au 30 juin 2030 au plus tard.

trouveront au 1^{er} juillet 2025 ou au moment de la demande d'indemnisation introduite après cette date.

B. Réforme des allocations d'insertion

L'assurance-chômage prévoit actuellement que les jeunes qui ne parviennent pas à trouver un emploi après leurs études ont droit, à l'issue d'un stage d'insertion professionnelle d'au moins 12 mois et moyennant le respect de certaines conditions, à des allocations d'insertion pendant une période limitée. Les jeunes qui se retrouvent au chômage après une période d'occupation insuffisante pour ouvrir le droit aux allocations de chômage ordinaires peuvent également y prétendre.

Dans le cadre de la réforme, le stage d'intégration professionnelle sera réduit de moitié, au terme duquel le stagiaire pourra prétendre au bénéfice d'allocations d'insertion et la période d'octroi sera réduite à un an¹³⁵.

C. Rendement budgétaire

Pour la limitation des allocations de chômage dans le temps et la dégressivité accrue, le rendement budgétaire attendu s'élève à 902 millions d'euros en 2026 et attendrait son régime de croisière en 2029 à hauteur de 1.917 millions d'euros¹³⁶.

L'Onem et la cellule stratégique du Ministre de l'Emploi précisent que les montants repris dans les notifications budgétaires s'inspirent des estimations réalisées dans le cadre de la formation du gouvernement. Complémentairement, le Bureau fédéral du Plan a fourni, en mars 2025, une estimation de l'incidence probable à long terme de la mesure de limitation et de dégressivité accrue des allocations de chômage. Celle-ci corrobore le montant de 1.917 millions d'euros retenu pour l'année 2029. Selon la cellule stratégique du ministre de l'Emploi, les mesures transitoires prévues expliquent que le rendement annuel escompté en 2026 ne représente qu'environ la moitié de celui prévu pour les années 2027 à 2029.

Aucune information n'a été obtenue sur les dépenses supplémentaires de 26 millions d'euros prévues pour 2025, alors que la réforme ne devrait débiter qu'en 2026.

Cependant, l'Onem et la cellule stratégique du ministre de l'Emploi ont indiqué que les modalités précises entourant ces mesures sont en cours de discussion et qu'ils ne sont pas en mesure de fournir des estimations définitives de leur incidence budgétaire ou de leur ventilation. En conséquence, l'estimation pluriannuelle fera par conséquent l'objet d'une actualisation dans le courant du mois de septembre 2025, à l'issue de l'adoption de la loi-programme. Enfin, la Cour des comptes n'a obtenu aucune information complémentaire concernant les éventuels effets retour indirects de cette réforme (par exemple : recours accru au RIS ou aux indemnités d'incapacité de travail).

¹³⁵ Actuellement, l'octroi des allocations d'insertion est limité à une période de maximum 36 mois pour les cohabitants, ou de 36 mois passé l'âge de 30 ans pour les chefs de ménage et isolés avec la possibilité de droits additionnels par période de 6 mois.

¹³⁶ 1.803 millions d'euros en 2027, 1.860 millions d'euros en 2028.

3.2.2 Fin des entrées dans le régime RCC

Dès lors qu'ils favorisent une sortie anticipée du marché du travail, le gouvernement prévoit d'abroger les différents régimes de chômage avec complément d'entreprise¹³⁷ (RCC) existants, via l'interdiction de nouveaux entrants. Cette mesure ne concerne pas le régime de RCC permettant aux travailleurs licenciés moins valides ou ayant des problèmes physiques graves qui répondent aux conditions¹³⁸ pour continuer à en bénéficier.

En raison de l'extinction progressive des allocations versées, la mesure engendre un rendement budgétaire croissant estimé à 35 millions d'euros en 2026 pour atteindre 77 millions d'euros en 2029¹³⁹.

En 2025, au contraire, une dépense budgétaire de -8,4 millions d'euros est prévue, dès lors que, l'annonce de la mesure combinée aux dispositions transitoires concertées avec les partenaires sociaux, entraîneront vraisemblablement un afflux de demandes plus important que d'ordinaire en 2025. Cet effet d'anticipation n'a pas été pris en compte dans les prévisions budgétaires des années 2026 et suivantes. Néanmoins, le conseil des ministres a prévu un monitoring des dernières entrées dans les régimes et de compenser l'éventuelle augmentation des dépenses, sans que les modalités n'aient été définies.

Enfin, la Cour des comptes n'a obtenu aucune information complémentaire concernant les éventuels effets de retour indirects de cette mesure (effet sur les recettes fiscales, le taux d'emploi et les autres prestations sociales).

3.2.3 Congé parental parents d'accueil

Le gouvernement prévoit l'accès au congé parental pour les parents d'accueil¹⁴⁰ à partir du 1^{er} juillet 2025. Pour rappel, le congé parental est un congé thématique qui permet de suspendre ou de réduire temporairement ses prestations de travail pour s'occuper de son/ses enfant(s) et qui donne droit à une allocation forfaitaire payée mensuellement par l'Onem. Actuellement, le congé parental est ouvert aux parents au premier degré et adoptifs.

Le coût budgétaire annuel de la mesure est évalué à 1 million d'euros à partir de 2025, supporté par l'ONSS-Gestion globale (0,7 million d'euros pour le secteur privé) et un financement par le SPF Emploi (0,3 million d'euros pour le secteur public). Ce montant est supérieur aux estimations de l'Onem qui prévoient des dépenses complémentaires de 0,6 million d'euros. Par ailleurs, considérant son introduction à partir du second semestre 2025, le coût budgétaire attendu en 2025 semble surévalué.

¹³⁷ Le régime de chômage avec complément d'entreprise permet, sous certaines conditions, à un travailleur âgé qui subit un licenciement de bénéficier jusqu'à l'âge de sa pension d'un complément d'entreprise à charge de son ancien employeur, en plus des allocations de chômage (10.351 bénéficiaires et 199,1 millions d'euros d'allocations de chômage en 2024).

¹³⁸ Soit ceux qui sont âgés de 58 ans et plus et qui ont accompli une carrière professionnelle salariée d'au moins 35 années.

¹³⁹ 59 millions d'euros en 2027 (+ 24 millions d'euros) et 70 millions d'euros en 2028 (+11 millions d'euros).

¹⁴⁰ Parent d'accueil : travailleur désigné par le tribunal, par un service de placement agréé, par les services de l'Aide à la Jeunesse ou par le Comité pour l'aide spéciale à la Jeunesse, visant un placement familial de longue durée, pour lequel il est clair dès le début que l'enfant séjournera au minimum six mois au sein de la même famille d'accueil.

3.2.4 Suppression des allocations de chômage de mobilité interrégionale et pour métier en pénurie

Le gouvernement prévoit la suppression des allocations de mobilité interrégionale et pour métier en pénurie à partir du second semestre 2025. Introduit en 2022, ce système prévoyait l'octroi d'une allocation pour les chômeurs de longue durée reprenant un travail dans un métier en pénurie ou comme salarié dans une autre région pendant trois mois.

Le rendement budgétaire annuel estimé s'élève à 0,5 million d'euros de 2025 à 2029. Cette estimation est basée sur les dépenses observées en 2023 et 2024¹⁴¹. Considérant que la mesure ne sera d'application qu'à partir de la publication de l'arrêté royal abrogeant celui du 24 juin 2022¹⁴², qu'une période transitoire de deux mois est prévue et les dépenses déjà encourues cette année (0,1 million d'euros), le rendement budgétaire attendu en 2025 semble surévalué.

3.2.5 Mesure hors Gestion globale – Harmonisation des interruptions de carrière et des crédits temps

Le gouvernement prévoit d'harmoniser les différentes formes d'interruption de carrière¹⁴³ sur celles du crédits temps¹⁴⁴. Les principales divergences entre les deux systèmes résident dans le montant des allocations forfaitaires accordées, les conditions d'accès et la durée du droit. Les modalités réglementaires et techniques de la mesure n'ont pas encore été officiellement arrêtées. Par ailleurs, aucun calendrier d'entrée en vigueur n'a été fixé.

La mesure présente un coût budgétaire brut estimé de 11,5¹⁴⁵ millions d'euros en 2025 pour atteindre un rendement brut de 12,1 millions d'euros en 2030¹⁴⁶, à la fin de la période de transition entre l'ancien et le nouveau système. En effet pour 2025, l'Onem calcule un effet d'anticipation en raison de l'annonce de la mesure (+3,3 millions d'euros), auquel vient s'ajouter une transition vers des conditions plus avantageuses (+8,2 millions d'euros). La variation totale, soit 23,6 millions d'euros, a été lissée linéairement entre 2026 et 2030 (4,7 millions d'euros annuel), ce qui explique la progression du rendement de la mesure.

Cependant, la Cour des comptes constate que les coûts/rendements sont présentés de manière brute, sans prendre en considération les recettes versées par les entités fédérées¹⁴⁷.

¹⁴¹ 2023 : 453.765 euros dont 428.803 euros soit 1.170 allocations pour métier en pénuries et 24.962 euros soit 68 allocations de mobilité interrégionale. 2024 : 479.776 euros dont 463.462 euros soit 1.225 allocations pour métier en pénuries et 16.314 euros soit 40 allocations de mobilité interrégionale.

¹⁴² Arrêté royal du 24 juin 2022 instaurant une allocation supplémentaire pour les chômeurs de longue durée qui reprennent le travail dans une autre région ou dans un métier en pénurie

¹⁴³ Régime qui permet aux travailleurs d'interrompre complètement leur activité professionnelle ou de réduire leurs prestations de travail, éventuellement avec l'octroi d'une allocation dans le secteur public. Le financement est assuré par une dotation du SPF Emploi et par les entités fédérées.

¹⁴⁴ Il s'agit d'une interruption de carrière dans le secteur privé. Le financement est assuré par la Gestion globale.

¹⁴⁵ L'estimation de 11,5 millions d'euros pour 2025 est scindée entre 4,7 millions d'euros financés par le fédéral et 6,8 millions d'euros financés par les Régions et Communautés.

¹⁴⁶ 2026 : -7 millions d'euros, 2027 : -2 millions d'euros, 2028 : 3 millions d'euros, 2029 : 7 millions d'euros.

¹⁴⁷ Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, certaines compétences qui relevaient de la responsabilité de l'Onem ont été transférées vers les entités fédérées. L'Onem reste, néanmoins, compétent pour l'exécution du régime d'interruptions de carrière pour la fonction publique locale, provinciale, communautaire et régionale, tant que les entités fédérées n'utilisent pas sa compétence pour mettre fin à l'utilisation du régime fédéral. Les entités fédérées

Pour la part relevant de l'entité II, l'évolution des dépenses est compensée par celle des recettes, ce qui n'a donc pas d'impact sur l'entité I.

La part des dépenses relevant de l'entité I peut être estimée à 41%. En conséquence, la mesure engendrera un coût net de 4,7 millions d'euros en 2025 et un rendement net de 2,9 millions d'euros en 2029.

3.2.6 Crédit familial « sac à dos »

Le gouvernement a notifié son intention de modifier les systèmes donnant droits à des congés pour ceux qui participent aux soins d'un enfant. Dans ce cadre, un crédit familial, un « sac à dos » de droits de congé serait accordés à l'enfant, regroupant les congés existants liés à la naissance et aux soins ultérieurs, et mis à disposition d'un parent (1^{er} ou 2^{ème} degré).

L'objectif de la mesure est de simplifier et de regrouper les droits au congé ainsi que de les uniformiser pour tous les régimes (salarié, indépendant et fonctionnaire). Cependant, les modalités réglementaires et techniques n'ont pas encore été arrêtées et doivent encore être concertées avec les partenaires sociaux. Enfin, aucun calendrier d'entrée en vigueur n'a été communiqué.

Une enveloppe budgétaire annuelle de 25 millions d'euros sera mise à disposition de l'Onem, du SPF emploi et de l'Inasti à partir de 2026.

3.2.7 Démission volontaire avec allocation de chômage temporaire

Le gouvernement prévoit de permettre, à partir du 1^{er} janvier 2026, à tout travailleur justifiant d'au moins 10 ans de passé professionnel, de démissionner une seule fois d'un emploi convenable sans motif légitime, tout en bénéficiant des allocations de chômage pendant une période de 6 mois maximum, prolongeable de maximum 6 mois si le travailleur entame, dans les 3 premiers mois de son chômage, une formation dans un métier en pénurie et si cette formation est achevée avec succès.

Le rendement budgétaire annuel attendu s'élève à 45 millions d'euros en 2026 et à 61 millions d'euros à partir de 2027. Il s'agit d'une économie et non d'un coût budgétaire, car cette mesure supprimera également pour le travailleur le droit aux allocations de chômage qui suivent sa période d'exclusion potentielle et temporaire prévue dans le système actuel¹⁴⁸. Cet effet l'emportera sur les dépenses de prestations sociales supplémentaires au cours de la période d'allocations nouvellement octroyée de 6 mois maximum.

Le rendement budgétaire est basé sur l'évaluation budgétaire des mesures issues des programmes électoraux réalisée par le Bureau fédéral du plan (BFP) en vue des élections de juin 2024. Ces estimations de mars 2024 n'ont été ni actualisées, ni adaptées aux modalités d'exécution de la mesure prévue par le conseil des ministres. À ce titre, l'évaluation du BFP

financent les dépenses réalisées par l'Onem pour leur compte. En 2025, seules les entités fédérées flamandes ont procédé au transfert de cette compétence.

¹⁴⁸ Actuellement, le travailleur qui abandonne volontairement un emploi convenable sans motif légitime peut encourir une sanction sous la forme d'exclusion potentielle et temporaire du droit aux allocations de chômage. L'exclusion dure 4 semaines au moins et 52 semaines au plus (avec une durée moyenne de 9 semaines). À l'issue de cette période, le travailleur récupère le droit à des allocations de chômage. Cet événement peut se répéter plusieurs fois au cours de la carrière d'un travailleur. Cela ne sera plus le cas avec la mesure envisagée (6 mois d'allocations maximum, une seule fois par carrière) qui réduit la période d'indemnisation, puisque la période moyenne de chômage de ces personnes est de 16 mois. De plus, la condition de carrière minimale exclura, par rapport au système actuel, des bénéficiaires potentiels.

portait sur une proposition prévoyant que chaque travailleur aurait la possibilité de démissionner deux fois dans une carrière professionnelle et ce sans condition de passé professionnel minimum.

Par ailleurs, la Cour des comptes n'a obtenu aucune information complémentaire concernant les éventuels effets indirects de la mesure (incidence sur le taux d'emploi et les autres prestations sociales).

3.2.8 Crédit-temps fin de carrière

Le gouvernement prévoit l'augmentation progressive de la condition du passé professionnel requise pour un crédit-temps de fin de carrière¹⁴⁹. Elle passera de 25 ans à 31 ans à partir du 1^{er} janvier 2026, puis progressivement à 35 ans d'ici 2030.

Selon les calculs de l'Onem, la mesure engendrera un rendement budgétaire estimé de 9,2 millions d'euros en 2026, 10,9 millions d'euros en 2027 (+1,7 millions d'euros), 12,3 millions d'euros en 2028 (+1,4 millions d'euros) et de 14,1 millions d'euros en 2029 (+1,8 millions d'euros).

La Cour des comptes n'a pas obtenu d'information complémentaire concernant les éventuels effets de retour indirects de cette mesure (incidence sur le taux d'emploi).

4. Indemnités pour incapacité de travail

Le nombre de travailleurs salariés et indépendants en incapacité de travail de longue durée (soit des personnes étant en incapacité de travail depuis au moins un an) continue d'augmenter. Fin 2023, la Belgique comptait 526.507 travailleurs en incapacité de travail de longue durée, dont 30,3% l'étaient depuis plus de dix ans. Pour encourager plus de personnes à reprendre le travail, y compris à temps partiel, le gouvernement souhaite encore renforcer la politique de retour au travail et de réintégration au cours de la législature actuelle. À cet égard, il met l'accent sur une plus grande responsabilisation des acteurs concernés avec pour objectif principal que les personnes en incapacité de travail reprennent le travail dans l'année. En effet, selon l'Inami, plus l'absence pour maladie est courte, plus il est facile de reprendre le travail.

¹⁴⁹ Le crédit-temps dans le régime fin de carrière permet, actuellement, aux travailleurs du secteur privé âgés de 55 ans et plus, sous certaines conditions dont celle de totaliser au moins 25 années de carrière salariée, de travailler à 4/5ème ou à mi-temps, tout en bénéficiant potentiellement d'allocations d'interruption de carrière par l'Onem, compensant partiellement la perte de salaire (55.235 bénéficiaires et 237,6 millions d'euros d'allocations de chômage en 2024). Le versement de ces allocations compensatoires est toutefois réservé aux travailleurs âgés de 60 ans, sauf exceptions permettant également de bénéficier de telles allocations à partir de 55 ans.

Tableau - Aperçu des mesures (en millions d'euros):

	2025	2026	2027	2028	2029
Effets retour : Trajet de retour au travail	60,1	137,0	224,0	311,0	398,0
Responsabilisation des travailleurs	3,8	10,0	15,0	20,0	25,0
Responsabilisation des mutualités	37,5	77,0	134,0	191,0	248,0
Responsabilisation des médecins - datamining	18,8	50,0	75,0	100,0	125,0
Autres mesures	35,6	122,6	209,6	296,6	383,6
Responsabilisation des employeurs*	61,0	183,0	305,0	427,0	549,0
Stimulation du processus de réintégration	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Effet tourniquet*	-26,0	-61,0	-96,0	-131,0	-166,0
Total	95,7	259,6	433,6	607,6	781,6

* La décision du conseil des ministres du 14 février 2025 mentionne pour ces montants l'incidence par année (et donc pas l'incidence cumulée).

Source : décisions du conseil des ministres du 14 février 2025 et Inami

4.1 Mesures 2025 - 2029

4.1.1 Effets retour : trajet de retour au travail

Le gouvernement a estimé que la responsabilisation accrue des travailleurs, des mutualités et des médecins générerait un rendement cumulée de 398 millions d'euros d'ici fin 2029, à titre d'une économie dans les dépenses des indemnités d'incapacité de travail et de recettes fiscales et sociales (voir également les points 2 et 3 ci-dessous).

Le gouvernement n'a fourni aucune note de calcul pour ces mesures. L'Inami a indiqué que le produit de chaque mesure individuelle ne peut pas être chiffré séparément. Il a toutefois réalisé une analyse du rendement estimé des trajets de retour au travail (RT) au cours de la période 2021-2023. Cette analyse a révélé que le nombre de reprises de travail partielles et complètes augmente chaque année¹⁵⁰, ce qui indique que les économies visées sont réalisables.

Cependant, elle part de l'hypothèse que l'augmentation du nombre de jours indemnisés pour des bénéficiaires exerçant une activité autorisée ainsi que l'augmentation du nombre de bénéficiaires qui reprennent totalement le travail après l'exercice d'une activité autorisée à temps partiel sont intégralement imputables aux mesures du gouvernement dans le cadre de la politique de retour au travail, alors que les gouvernements précédents ont aussi mis en place d'autres systèmes comme les trajets de réintégration. L'incidence de la

¹⁵⁰ En 2023, le nombre de personnes en incapacité de travail primaire ayant repris le travail à temps plein après une activité à temps partiel autorisée, a augmenté de 28 % par rapport à 2021. Pendant la même période, le nombre de personnes en invalidité ayant repris le travail à temps plein a augmenté de 29,4%.

responsabilisation des employeurs n'est pas non plus prise en considération. En outre, l'Inami table sur une reprise du travail à mi-temps, ce qui ne correspond pas nécessairement à la réalité.

Responsabilisation des travailleurs

À partir du 1^{er} juillet 2025, les travailleurs qui ne collaborent pas suffisamment aux trajets de réintégration ou de retour au travail seront sanctionnés plus sévèrement. La réduction de l'indemnité en cas de non-respect d'obligations administratives ou d'absences répétées sans justification valable aux rendez-vous avec un coordinateur RT ou le service pour l'emploi passe de 2,5% à 10%. En outre, le droit à une indemnité ou au salaire garanti est suspendu en cas d'absence sans justification valable à des rendez-vous médicaux avec le médecin du travail et le médecin-conseil. Le gouvernement s'attend à économiser ainsi 5 millions d'euros par an, tant via des sanctions que via un changement de comportement auprès des personnes en incapacité de travail.

Responsabilisation des mutualités

Le gouvernement prévoit une adaptation de la clé de répartition de la partie fixe des frais d'administration des mutualités. Cette adaptation, axée sur les résultats, a pour objectif d'améliorer l'efficacité des mutualités dans la réintégration des travailleurs en incapacité de travail. Concrètement, à partir de 2025, 2,5% de ce budget seront répartis selon le nombre de reprises du travail et d'orientations vers le coordinateur RT réalisés dans le cadre de la politique de retour au travail. Ce pourcentage augmentera chaque année pour atteindre 15% à partir de 2029. Par ailleurs, l'évaluation de l'incapacité de travail sera accélérée grâce à la suppression de la présomption d'incapacité de travail¹⁵¹. Bien que cette nouvelle répartition n'entraîne pas d'économie directe sur les frais d'administration, le gouvernement estime qu'elle aura une incidence positive sur le budget de 37 millions d'euros en 2025, 40 millions d'euros en 2026 et 57 millions d'euros par an à partir de 2027, et ce grâce à une baisse des indemnités de maladie et à une hausse des recettes de cotisations sociales et d'impôts. La Cour des comptes n'a reçu aucune information au sujet de la répartition de cette incidence entre les économies au niveau des indemnités et l'augmentation des recettes. Elle ignore également si et dans quelle mesure cette incidence a été prise en compte dans les recettes découlant des effets retour.

Responsabilisation des médecins

Le gouvernement souhaite surveiller le comportement de prescription des médecins et éventuellement sanctionner ces derniers grâce à une base de données enregistrant les certificats électroniques. Les employeurs pourront signaler les certificats médicaux suspects auprès du Service d'information et de recherche sociale. Ces mesures doivent entraîner une diminution des dépenses en matière d'indemnités de maladie et une augmentation des recettes de cotisations sociales et d'impôts. L'économie attendue est estimée à 19 millions d'euros en 2025, 31 millions d'euros en 2026 et 25 millions d'euros par an à partir de 2027. Les modalités précises de la mise en œuvre de cette mesure ne sont pas encore entièrement

¹⁵¹ Une présomption d'incapacité de travail s'applique pour les périodes au cours desquelles une personne en incapacité de travail suit un trajet de réintégration ou une réadaptation professionnelle approuvée par l'Inami ou a recours à une prestation de service spécialisée sur mesure via le fonds RT.

déterminées¹⁵². Par ailleurs, cette mesure appelle la même réserve que pour la mesure relative à la responsabilisation des mutualités, concernant la composition de l'économie et l'éventuelle double prise en compte avec d'autres mesures.

4.1.2 Autres mesures

Modifications apportées au droit au salaire garanti (effet tourniquet)

Le régime de rechute est étendu. En cas de nouvelle incapacité de travail totale dans les huit semaines¹⁵³ qui suivent une reprise du travail, le travailleur n'a plus droit au salaire garanti, mais reçoit l'intégralité de l'indemnité pour maladie de la mutualité. Une personne qui retombe en incapacité pendant une période de reprise partielle du travail n'a pas non plus droit au salaire garanti. L'Inami estime le coût additionnel au niveau des indemnités de maladie à 14,3 millions d'euros pour 2025, outre une diminution supplémentaire de 8,5 millions d'euros des cotisations sociales et de 3,5 millions d'euros des recettes fiscales. À partir de 2026, le coût additionnel atteindra 35 millions d'euros par an. Les estimations sont probablement surévaluées vu qu'elles se basent sur un délai de rechute de douze semaines.

Responsabilisation des employeurs

À partir du 1^{er} juillet 2025, les employeurs occupant plus de 50 travailleurs devront verser une contribution de solidarité de 30% sur les indemnités de maladie pendant les deux premiers mois suivant la période de salaire garanti pour les travailleurs âgés de 18 à 54 ans. Le gouvernement s'attend à une recette annuelle de 122 millions d'euros et de 61 millions d'euros en 2025. Vu que le système devrait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2025 et que la contribution est calculée à partir du 15^e jour du septième mois de l'incapacité de travail, le rendement pour 2025 est probablement surestimé.

Stimulation du processus de réintégration auprès des employeurs

Le gouvernement sanctionnera les employeurs occupant plus de vingt travailleurs s'ils n'entament pas un processus de réintégration dans les six mois suivant le début de la maladie pour les travailleurs ayant un potentiel de travail. Le gouvernement estime les recettes annuelles à 0,6 million d'euros. Le cabinet du ministre de l'Emploi et la Cour des comptes ne disposent toutefois pas de la note de calcul.

5. Soins de santé

Budget 2025

Le conseil des ministres a approuvé le budget des soins de santé le 28 février 2025 et a fixé l'objectif budgétaire à 39.812,1 millions d'euros (+1.987,4 millions d'euros, soit +5,2% par rapport à 2024). Cette hausse s'explique principalement par l'application de la norme de croissance légale de 2,5% (+899,6 millions d'euros) et l'évolution attendu de l'indice-santé en 2025 (+929,6 millions d'euros).

¹⁵² Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi-programme approuvé par le Conseil des ministres du 11 avril 2025, la base de données sera mise en place à partir du 1^{er} juillet 2025 et la responsabilisation financière des médecins pourrait entrer en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2026. L'avant-projet ne comporte pas encore de dispositions quant au suivi à donner aux certificats médicaux suspects signalés.

¹⁵³ Contre deux semaines pour le moment.

L'objectif budgétaire comprend un montant à ne pas dépenser de 200,0 millions d'euros¹⁵⁴ pour lequel l'Inami ne reçoit aucun financement. Par conséquent, les dépenses autorisées s'élèvent à 39.612,1 millions d'euros, soit 216,8 millions d'euros de moins qu'estimé par l'Inami. Le Conseil général propose dès lors des mesures d'économie en matière de médicaments (113,4 millions d'euros¹⁵⁵), d'honoraires des médecins (73,4 millions d'euros¹⁵⁶), des soins dentaires (20 millions d'euros) et des implants (10 millions d'euros). Les dernières estimations techniques de l'Inami indiquent que le plan d'économie rapportera 18,0 millions d'euros de moins qu'estimé en raison de l'entrée en vigueur tardive des mesures.

6. Pensions

6.1 Budget 2025

Le gouvernement a décidé de supprimer le bonus de pension instauré par la loi du 25 avril 2024¹⁵⁷ pour l'ensemble des régimes à compter du 31 décembre 2025, avec maintien des droits constitués entre le 1^{er} juillet 2024 et le 31 décembre 2025. Selon la cellule politique du ministre des Pensions, l'incidence budgétaire (coût net)¹⁵⁸ s'élève à 53,5 millions d'euros en 2025. Cette incidence n'a toutefois pas été intégrée dans les estimations 2025.

Le gouvernement souhaite aussi réformer la cotisation de solidarité sur les pensions. Pour garantir une perception correcte et uniforme de la cotisation de solidarité, chaque organisme de paiement doit dorénavant toujours prélever 2 % sur les pensions versées (c'est-à-dire le pourcentage maximum du système actuel). Le SFP estime le produit de cette retenue majorée à 3,2 millions d'euros par an et à 800.000 euros si cette mesure peut être introduite à partir du dernier trimestre 2025. Cette recette n'a pas été reprise dans les estimations relatives aux pensions.

6.2 Mesures concernant l'indexation

À partir de 2025, le gouvernement limite l'indexation des pensions à un certain plafond. Si le total des pensions légales d'un ayant droit dépasse ce plafond¹⁵⁹, il ne sera majoré qu'à raison de 2 % du montant minimal garanti mensuel de la pension de retraite¹⁶⁰. Cette mesure, qui

¹⁵⁴ Corrections comprises.

¹⁵⁵ Parmi lesquelles une « contribution économique » des entreprises pharmaceutiques d'un montant de 80,4 millions d'euros. Cette recette estimée est reprise au budget en tant qu'économie sur le budget des médicaments.

¹⁵⁶ Parmi lesquelles la suppression du remboursement des consultations électroniques (économie de 68,4 millions d'euros).

¹⁵⁷ Loi du 25 avril 2024 portant la réforme des pensions. Le bonus de pension est un montant accordé pour chaque jour de travail au-delà de la date la plus proche à laquelle une personne peut prendre sa retraite. Le montant accumulé par jour dépend de la durée de la carrière à la date la plus proche de la retraite (les carrières longues, c'est-à-dire 43 ans ou plus à la date la plus proche de la retraite, donnent lieu à un montant journalier plus élevé). Le montant augmente également chaque année où la personne travaille plus longtemps. Le bonus de pension devient un montant net (c'est-à-dire non soumis aux cotisations sociales et fiscales) versé sous forme de capital.

¹⁵⁸ La cellule stratégique du ministre estime l'impact budgétaire (coût) à 267,4 millions d'euros nets en 2029. Celui-ci résulte, d'une part, du coût du bonus de pension acquis (439,1 millions d'euros en 2029) et d'autre part, de l'économie due au fait qu'un groupe, estimé par le BFP à 4/30^e de la population éligible au bonus, reportera son départ à la retraite (économie de 171,7 millions d'euros en 2029).

¹⁵⁹ Soit 5.250 euros par mois en 2025 à l'indice actuel (ou 1/12 de 75 % du plafond salarial annuel des travailleurs salariés).

¹⁶⁰ Soit 36,17 euros en 2025 à l'indice actuel.

concerne essentiellement les pensions des fonctionnaires et des magistrats, doit permettre une économie de 29,1 millions d'euros en 2025¹⁶¹.

Le SFP estime l'économie liée au report de l'indexation automatique des indemnités et des traitements des fonctionnaires décidée par le conseil des ministres du 14 février 2025¹⁶² à 230 millions d'euros¹⁶³ pour 2025. Cette harmonisation entraîne aussi une diminution des recettes des cotisations pour les pensions publiques (8 millions d'euros). L'économie attendue des deux mesures s'élève à 259,1 millions d'euros en 2025.

Dans ses prévisions de l'inflation de mai 2025, le Bureau fédéral du plan part du principe que l'indice ne sera plus dépassé en 2025. Le SFP n'a pas encore estimé l'incidence de ces nouvelles hypothèses sur les dépenses.

¹⁶¹ Dans cette estimation, le gouvernement est parti du principe que les pensions élevées ne seraient pas indexées, alors qu'une indexation limitée est à présent prévue.

¹⁶² Dorénavant, les indemnités et les traitements des fonctionnaires seront indexés trois mois après le dépassement de l'indice-pivot (au lieu de respectivement un et deux mois après).

¹⁶³ Dont 133 millions d'euros pour le régime des salariés, 19 millions d'euros pour les pensions des indépendants, 3 millions d'euros pour la garantie de revenus aux personnes âgées et 74 millions d'euros pour les pensions du secteur public.

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