



Cour des comptes

# Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016



*Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 27 novembre 2015*

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction	6
<b>PARTIE I</b>	<b>7</b>
Exposé général	7
<b>1 Présentation schématique du budget de l'Entité I</b>	<b>7</b>
<b>2 Paramètres macroéconomiques</b>	<b>8</b>
<b>3 Conformité du budget 2016 avec le programme de stabilité 2015-2018 et le projet de plan budgétaire 2016</b>	<b>9</b>
3.1 Évolution du solde structurel et du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics	9
3.2 Désendettement des pouvoirs publics	12
<b>4 Solde budgétaire et solde de financement</b>	<b>12</b>
4.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral	12
4.2 Solde de financement de la sécurité sociale	16
4.3 Solde de financement de l'entité I	16
4.4 Solde de financement de l'entité II	16
<b>5 Respect des obligations européennes relatives à la confection du projet de budget fédéral</b>	<b>17</b>
<b>6 Aperçu des principales mesures structurelles adoptées lors des conseils des ministres des 28 août et 10 octobre 2015</b>	<b>18</b>
6.1 Introduction	18
6.2 Estimation du solde structurel (2019)	18
6.3 Commentaires particuliers sur certaines mesures structurelles adoptées lors des conclaves	20
6.3.1 Décisions de principe non détaillées	20
6.3.2 Sous-utilisations et prudence budgétaire	20
6.3.3 Effets-retour	21
6.3.4 Réduction des charges d'intérêt	21
6.3.5 Prise en compte de l'objectif à moyen terme (2019-2020)	22
6.3.6 Effet des nouvelles mesures structurelles décidées lors du conseil des ministres du 28 août 2015	23
<b>PARTIE II</b>	<b>24</b>
<b>Recettes de l'Entité I</b>	<b>24</b>
<b>CHAPITRE I</b>	<b>24</b>
<b>Recettes du pouvoir fédéral</b>	<b>24</b>
<b>1 Évolution générale des recettes</b>	<b>24</b>
<b>2 Recettes fiscales</b>	<b>25</b>
2.1 Évolution générale des recettes fiscales sur base de caisse	25
2.2 Méthode d'estimation utilisée	27
2.3 Incidence complémentaire des mesures fiscales	28

2.3.1	Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes	28
2.3.2	Incidence complémentaire des nouvelles mesures fiscales	29
<b>3</b>	<b>Recettes non fiscales</b>	<b>33</b>
3.1	Contribution du secteur énergétique	33
3.2	Dividendes de participations de l'État dans les institutions financières	34
3.3	Emission Trading System (quotas CO <sub>2</sub> )	35
3.4	Récupération des créances alimentaires	35
3.5	Accroissement de la rente de monopole de la Loterie nationale	35
	<b>CHAPITRE II</b>	<b>36</b>
	<b>Recettes de la sécurité sociale</b>	<b>36</b>
<b>1</b>	<b>Évolution générale des recettes</b>	<b>36</b>
<b>2</b>	<b>Recettes propres</b>	<b>38</b>
2.1	Recettes ONSS	38
2.1.1	Contributions des employeurs	38
2.1.2	Autres cotisations	40
2.2	Recettes de l'Inasti	41
<b>3</b>	<b>Financement alternatif de la sécurité sociale</b>	<b>41</b>
	<b>PARTIE III</b>	<b>43</b>
	<b>Dépenses de l'Entité I</b>	<b>43</b>
	<b>CHAPITRE I</b>	<b>43</b>
	<b>Budget général des dépenses - Introduction</b>	<b>43</b>
<b>1</b>	<b>Évolution générale des crédits dans le projet de budget général des dépenses</b>	<b>43</b>
<b>2</b>	<b>Les fonds organiques</b>	<b>44</b>
<b>3</b>	<b>Atteintes à la spécialité budgétaire</b>	<b>46</b>
3.1	Provisions interdépartementales	46
3.2	Modifications au sein des programmes budgétaires	47
<b>4</b>	<b>Financement des entités fédérées</b>	<b>48</b>
4.1	Transferts aux entités fédérées	48
4.2	Impôt des personnes physiques régional 2016	50
<b>5</b>	<b>Documents budgétaires manquants</b>	<b>52</b>
	<b>CHAPITRE II</b>	<b>53</b>
	<b>Budget général des dépenses - Sections</b>	<b>53</b>
	<b>Section 12 – SPF Justice</b>	<b>53</b>
1	Généralités	53
2	Dépenses de personnel	53
2.1	Programme 12 56 0 – Juridictions ordinaires	54
2.2	Programme 12 59 1- Laïcité	55
3	Dépenses de fonctionnement et d'investissement	55

3.1	Arriérés	55
3.2	Crédits de fonctionnement et d'investissement IT	56
3.3	Programme 12 40 2 - Service de tutelle des mineurs étrangers	56
3.4	Programme 12 51 7 – Redevances contractuelles pour les nouvelles prisons	57
3.5	Programme 12.56.0 - Programme de subsistance des juridictions ordinaires	57
4	Transferts de crédits	57
4.1	Programme 12.40.4– Collaboration internationale et soutien scientifique à la Police	57
4.2	Programme 12.56.1 – Aide juridique	58
4.3	Programme 12 56 6 - Dotation à l'Institut de formation judiciaire	58
	<b>Section 13 – SPF Intérieur</b>	<b>60</b>
1	Remarques générales sur le budget du SPF	60
1.1	Augmentation des crédits	60
1.2	Suppressions de programmes et modifications d'allocations de base	61
2	Report de charges	62
	<b>Section 16 – Défense</b>	<b>63</b>
1	Crédits de fonctionnement et d'investissement	63
2	Utilisation de la provision interdépartementale	64
	<b>Section 17 – Police fédérale et fonctionnement intégré</b>	<b>65</b>
1	Programme 17.90.1-Dotations et subsides	65
2	Économies en matière de pensions	66
	<b>Section 18 – SPF Finances</b>	<b>67</b>
1	Dispositions légales	67
2	Programme 18.53.0 Perception et recouvrement- Subsistance	68
3	Programme 18.61.1 Administration de la trésorerie - Relations financières internationales	68
	<b>Section 19 – Régie des bâtiments</b>	<b>69</b>
1	Programme d'investissements	69
2	Dépenses locatives	70
3	Dépenses financées par le biais du financement alternatif	70
4	Fonds de financement	71
	<b>Section 21 – Pensions</b>	<b>73</b>
	<b>Section 24 – SPF Sécurité sociale</b>	<b>75</b>
	Programme 24.55.3 – Allocations aux personnes handicapées	75
	<b>Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement</b>	<b>77</b>
1	Programme 25.21.4 – Gestion du personnel	77
2	Division organique 25.54 – Gestion budgétaire des fonds organiques	77
3	Programme 25.55.9 - Fonds « Responsabilisation climat »	78
4	Programme 25.54.5 – Dotation à l'Afsca	79

5	Programme 25.59.0 – Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS)	80
	<b>Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie</b>	<b>81</b>
	Programme 32.42.3 – Financement du passif nucléaire	81
	<b>Section 33 – SPF Mobilité et Transports</b>	<b>82</b>
	Programme 33.52.2 - Belgocontrol	82
	<b>Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale</b>	<b>83</b>
1	Incidence financière de la crise de l'asile	83
2	Programme 44.55.1 – Revenu d'intégration sociale (RIS)	83
	<b>Section 46 – SPP Politique scientifique</b>	<b>85</b>
	Restructuration du budget	85
	<b>Section 51 – SPF Finances pour la dette publique</b>	<b>86</b>
	Programme 51.45.1 – Charges d'emprunts	86
	<b>CHAPITRE III</b>	<b>87</b>
	<b>Dépenses de la sécurité sociale</b>	<b>87</b>
1	<b>Évolution générale des dépenses</b>	<b>87</b>
2	<b>Projet de budget des institutions publiques de sécurité sociale</b>	<b>89</b>
3	<b>Commentaires sur les mesures</b>	<b>89</b>
3.1	Allocataires sociaux	89
3.2	Inami–Soins de santé	91

# 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 du budget de l'État pour l'année 2016<sup>1</sup>.

L'exposé général, le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses n'ont été déposés à la Chambre des représentants que le 13 novembre, soit après la date du 15 octobre prévue par la loi<sup>2</sup>.

---

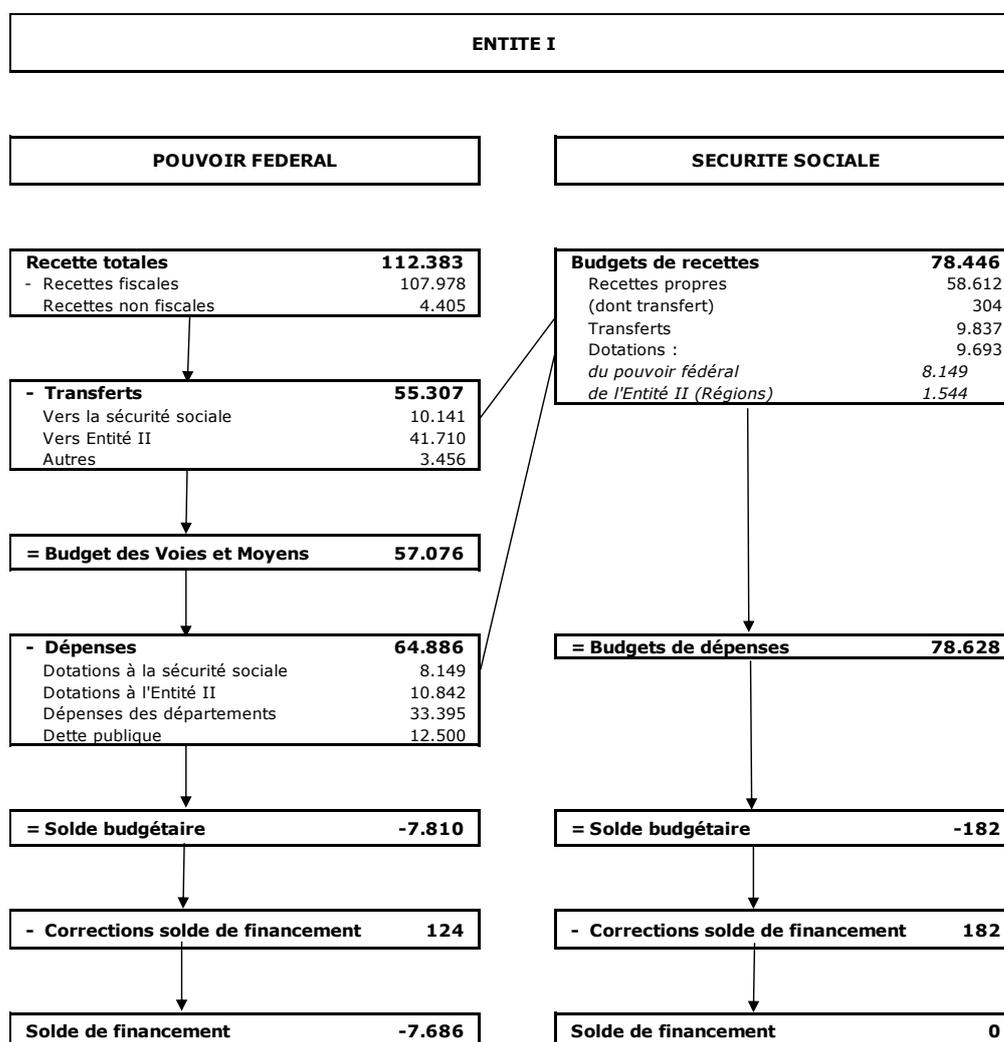
<sup>1</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 54 1350/001 (exposé général), Doc. parl., Chambre, DOC 54 1351/001 (budget des voies et moyens), Doc. parl., Chambre, DOC 54 1352/001 à 002 (budget général des dépenses) et Doc. parl., Chambre, DOC 54 1353/001 à 025 (justification du budget général des dépenses).

<sup>2</sup> Article 45 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

## PARTIE I

# Exposé général

### 1 Présentation schématique du budget de l'Entité I



## 2 Paramètres macroéconomiques

La confection du budget 2016 repose sur les estimations du comité de monitoring du 22 septembre 2015<sup>3</sup>. Ces estimations ont été élaborées dans l'hypothèse d'un cadre réglementaire inchangé et sont basées sur le budget économique du 9 septembre 2015 publié par le Bureau fédéral du plan (BFP). Elles tiennent aussi compte des mesures prises par le gouvernement fédéral en juillet 2015<sup>4</sup>.

Le budget économique de septembre 2015 prévoit une croissance économique pour la Belgique de 1,2 % du PIB en 2015 et de 1,3 % du PIB en 2016<sup>5</sup>.

Plus récemment, tant la Commission européenne que le Fonds monétaire international (FMI) ont confirmé la croissance économique belge<sup>6</sup>. La Commission européenne a estimé en novembre 2015 la croissance du PIB belge à 1,3 % tant pour 2015 que pour 2016<sup>7</sup>. Le FMI tablait en octobre 2015 sur une croissance du PIB belge de 1,3 % en 2015 et de 1,5 % en 2016<sup>8</sup>.

L'incidence sur le solde de financement 2016 de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) d'un éventuel ralentissement de la croissance du PIB de 0,5 % est estimée à 0,2 % du PIB ou 0,9 milliard d'euros<sup>9</sup>.

Le budget 2016 a été élaboré dans l'hypothèse que l'indice-pivot ne serait pas dépassé en 2016. Le BFP s'attend pour le moment à ce que l'indice-pivot soit dépassé en août 2016, de sorte que les allocations sociales et les traitements des agents de la fonction publique seraient indexés respectivement en septembre et en octobre 2016. Le SPF Budget et Contrôle de la gestion a réalisé une première estimation de l'incidence de ce dépassement sur le budget. Les dépenses de l'entité I augmenteraient d'environ 0,1 % du PIB (433,3 millions d'euros)<sup>10</sup>. La hausse des recettes s'élèverait à environ 0,05 % du PIB (220,8 millions d'euros)<sup>11</sup>. Le SPF Budget et Contrôle de la gestion souligne qu'il s'agit d'une estimation provisoire qui ne tient compte (pour les recettes) que des éléments directement mesurables. Pour pouvoir calculer l'incidence de manière plus précise, il est nécessaire de disposer d'un nouveau budget économique.

<sup>3</sup> Les estimations du comité de monitoring du 22 septembre 2015 sont une actualisation de ses estimations du 9 juillet 2015.

<sup>4</sup> Le gouvernement a déjà pris une première série de mesures en juillet 2015. Elles ont été approuvées en conseil des ministres du 28 août 2015 (et du 1<sup>er</sup> octobre 2015 pour la réforme des fonds budgétaires organiques).

<sup>5</sup> Le budget économique du 11 juin 2015 tablait encore sur une croissance économique pour la Belgique de 1,2 % du PIB en 2015 et de 1,5 % du PIB en 2016.

<sup>6</sup> Dans les estimations les plus récentes de l'OCDE (juin 2015) et de la BNB (juin 2015), la croissance économique belge était encore estimée à un niveau un peu plus élevé (pour 2015-2016 : respectivement 1,3 % - 1,8 % et 1,2 % - 1,5 %) : voir aussi les Indicateurs économiques n° 2015-46 du 13 novembre 2015.

<sup>7</sup> *European Economic Forecast*, automne 2015, p. 68-69.

<sup>8</sup> *World Economic Outlook: Adjusting to Lower Commodity Prices*, octobre 2015, p. 32.

<sup>9</sup> Exposé général, p. 59-60.

<sup>10</sup> Dont 106,5 millions d'euros pour les dépenses primaires, 1,5 million d'euros pour les dotations supplémentaires aux organismes d'intérêt public (et organismes assimilés) et 325,1 millions d'euros de dépenses supplémentaires pour la sécurité sociale.

<sup>11</sup> Dont 128,3 millions d'euros de précompte professionnel supplémentaire et 72,5 millions d'euros de cotisations sociales supplémentaires.

### 3 Conformité du budget 2016 avec le programme de stabilité 2015-2018 et le projet de plan budgétaire 2016

Le 29 avril 2015, le Comité de concertation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions et des communautés (dénommé ci-après le Comité de concertation) a pris acte du programme de stabilité 2015-2018 de la Belgique (après son approbation explicite par le conseil des ministres fédéral le 24 avril 2015). Le programme de stabilité 2015-2018 prévoit notamment un équilibre budgétaire structurel pour l'ensemble des administrations publiques en 2018.

Le programme de stabilité 2015-2018 s'appuie sur les recommandations formulées en mars 2015 par le Conseil supérieur des finances (dénommé ci-après CSF)<sup>12</sup>. Le CSF a conseillé d'améliorer le solde structurel de 0,7 % du PIB par an au cours de la période 2015-2018 de sorte que l'équilibre structurel serait atteint en 2018. Le programme de stabilité 2015-2018 a repris les objectifs d'amélioration du solde structurel préconisés par le CSF<sup>13</sup>.

Le projet de plan budgétaire tel que soumis à la Commission européenne en octobre 2015 reprend quasi intégralement les objectifs d'amélioration du solde structurel fixés dans le programme de stabilité 2015-2018. L'amélioration préconisée du solde structurel en 2016 est toutefois relevée de 0,1 % pour atteindre 0,8 % du PIB de sorte que l'effort structurel en 2018 peut être limité à 0,5 %. Le taux d'endettement diminuerait de 0,2 point de pourcentage en 2016 pour s'établir à 107 % du PIB.

#### 3.1 Évolution du solde structurel et du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics

Les pouvoirs publics belges se sont engagés à rétablir l'équilibre structurel des finances publiques en 2018. Le tableau suivant illustre les pourcentages préconisés du solde structurel et du solde de financement.

<sup>12</sup> Avis *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2015-2018*, Conseil supérieur des finances, Section Besoins de financement des pouvoirs publics, mars 2015.

<sup>13</sup> Compte tenu d'un déficit structurel de -2,8 % du PIB en 2014, il prévoit une amélioration structurelle de 0,8 % pour 2015, ce qui permet de limiter l'effort structurel en 2018 à 0,6 % du PIB.

Tableau – Solde structurel et solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (en pourcentage du PIB)<sup>24</sup>

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Solde structurel – ensemble des pouvoirs publics</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-1,2%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
Entité I	-2,2%	-1,6%	-1,0%	-0,4%	0,0%	0,0%
Entité II	-0,4%	-0,4%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%
<b>Solde de financement – ensemble des pouvoirs publics</b>	<b>-3,1%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,1%</b>
Entité I	-2,6%	-2,2%	-1,8%	-0,8%	0,0%	-0,2%
Entité II	-0,5%	-0,4%	-0,2%	-0,1%	-0,3%	0,0%

Source : projet de plan budgétaire de la Belgique d'octobre 2015, p. 12, et exposé général, p. 9 et 52

Le gouvernement table sur une amélioration structurelle de 0,8 % du PIB en 2016 pour la Belgique (0,6 % pour l'entité I et 0,2 % pour l'entité II). Par conséquent, le déficit structurel et le besoin de financement atteindraient au maximum 1,2 % et 2,1 % du PIB. En ce qui concerne l'entité I (l'État fédéral et la sécurité sociale), ces déficits s'élèvent à maximum 1 % et 1,8 % du PIB et pour l'entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux) chacun à maximum 0,2 % du PIB. Pour l'entité I, il est prévu un équilibre de la sécurité sociale.

Le passage du solde structurel au solde de financement de l'entité I repose essentiellement sur les éléments suivants :

- ajout des effets estimés de mesures uniques et d'autres mesures temporaires (-0,3 % du PIB). Il s'agit de :
  - l'ajout d'un certain nombre de dépenses uniques représentant -0,2 % du PIB (provision en matière de sécurité et d'asile et dépense relative à un retard du financement de l'Union européenne). La Commission européenne doit encore évaluer dans quelle mesure les dépenses supplémentaires de la Belgique concernant la récente crise de l'asile peuvent ou non être considérées comme des dépenses non structurelles ;

<sup>24</sup> La somme des entités I et II peut s'écarter de 0,1 % du total suite à des arrondis (solde de financement 2016 et 2019). Le projet de plan budgétaire mentionne un objectif de -1,9 % pour le solde de financement 2016 de l'entité I et un objectif de -1,0 % pour le solde de financement 2017 de l'ensemble des administrations publiques (ce qui représente chaque fois un écart de -0,1 %).

- la prise en compte d'un certain nombre de versements uniques à l'entité II représentant -0,2 % du PIB (versements et effet des taxshifts 1 et 2) ;
  - l'ajout d'un certain nombre de recettes représentant +0,1 % du PIB (prélèvement anticipé sur l'épargne-pension et bonus de liquidation).
- correction pour neutraliser la composante cyclique compensant l'écart de production (*output gap*) négatif (-0,5 % du PIB)<sup>15</sup>.

Dans ses prévisions d'automne, la Commission européenne estime le solde structurel à -2,1 % du PIB (au lieu de -1,2 %), le solde de financement à -2,6 % du PIB (au lieu de -2,1 %) et le taux d'endettement à 107,1 % du PIB (au lieu de 107 % – voir le point 4.2).

Lors du calcul du solde de financement, la Commission européenne a intégré les effets positifs du tax shift dans ses prévisions de croissance de sorte qu'ils sont déjà repris dans les prévisions macroéconomiques. Dans le budget fédéral, on compte sur une incidence positive supplémentaire de 225 millions d'euros (ce qui revient environ à une croissance supplémentaire de près de 0,1 %) <sup>16</sup>. Les prévisions de croissance de la Commission européenne sont donc implicitement inférieures. Par ailleurs, la Commission ne tient pas compte d'un certain nombre de mesures <sup>17</sup> parce qu'elles ne sont pas suffisamment précisées. Elle estime aussi l'incidence de certaines mesures fiscales <sup>18</sup> à un montant inférieur en raison de leur incertitude. Elle prévoit en outre une indexation des traitements de la fonction publique et des allocations à l'automne. Enfin, contrairement au projet de plan budgétaire et au projet de budget fédéral, la Commission ne table pas sur une amélioration du solde des pouvoirs locaux <sup>19</sup>.

Tableau – Besoin de financement de l'ensemble des pouvoirs publics belges 2016 – prévisions UE et plan de stabilité (en % du PIB)<sup>20</sup>

	Projet de plan budgétaire	Amélioration estimée	Prévisions d'automne UE 2016	Amélioration estimée
Déficit structurel 2015	-2,0	0,6	-2,5	0,3
Besoin de financement 2015	-2,6	0,5	-2,7	0,4
Déficit structurel 2016	-1,2	0,8	-2,1	0,4
Besoin de financement 2016	-2,1	0,5	-2,6	0,1

<sup>15</sup> La composante cyclique pour l'entité I dont il est tenu compte dans l'exposé général s'élève à 40 % de l'écart de production (négatif) (-1,3 % du PIB en 2016). Un écart de production négatif signifie que le PIB réel est inférieur au PIB potentiel.

<sup>16</sup> Dans le projet de plan budgétaire, le gouvernement tablait encore sur un effet retour de 300 millions d'euros. Dans le projet de budget fédéral, l'effet retour est ramené à 225 millions d'euros.

<sup>17</sup> Comme le *redesign* des pouvoirs publics, les économies en matière de sécurité sociale et l'augmentation de la sous-utilisation des dépenses primaires.

<sup>18</sup> Il s'agit notamment de la taxe Caïman et de la récupération de l'usage inapproprié du taux de TVA réduit.

<sup>19</sup> *Commission opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of Belgium.*

<sup>20</sup> La hauteur de l'écart de production (et de la croissance potentielle) est calculée d'une manière différente par la Commission européenne. La correction pour la composante cyclique compensant l'écart de production négatif appliquée par la Commission européenne pour l'ensemble des pouvoirs publics belges est ainsi systématiquement inférieure d'environ 0,3 % du PIB et, partant, son solde structurel plus bas à raison de 0,3 % du PIB.

### 3.2 Désendettement des pouvoirs publics

Dans sa dernière notification dans le cadre de la procédure de déficit excessif, la Banque nationale de Belgique (BNB) a estimé la dette publique 2014 à 427,3 milliards d'euros, soit 106,7 % du PIB<sup>21</sup>.

En raison de la faible croissance économique en 2015, l'augmentation endogène de la dette en 2015 (en raison du solde de financement négatif)<sup>22</sup> ne peut être compensée par la croissance du PIB, de sorte que le taux d'endettement augmenterait de 0,5 % du PIB pour atteindre 107,2 % en cas de solde de financement de -2,6 %.

En raison des prévisions d'inflation plus élevées pour 2016 (et du solde de financement estimé inférieur), la croissance endogène de la dette en 2016 est inférieure à l'augmentation du PIB. Le taux d'endettement diminue ainsi de près de 0,2 % en 2016 pour s'établir à 107 %<sup>23</sup>.

## 4 Solde budgétaire et solde de financement

### 4.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral

Le solde budgétaire est estimé à -7.810 millions d'euros dans l'exposé général<sup>24</sup> et le solde de financement du pouvoir fédéral à -7.686 millions d'euros ou -1,85 % du PIB. Le tableau 12 de l'exposé général donne un aperçu de la composition du solde de financement du pouvoir fédéral<sup>25</sup>. Pour estimer les composantes du solde de financement du pouvoir fédéral, les recettes fiscales et les charges d'intérêts sont directement estimées en base SEC. L'estimation des recettes non fiscales et des dépenses primaires est effectuée en base caisse pour être ensuite corrigée.

Pour clarifier l'exposé général, le tableau ci-dessous présente tant le solde budgétaire que le solde de financement de manière schématique.

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

Description	Estimation 2015		Budget initial 2016	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Recettes fiscales estimées en base SEC	106.702	106.702	110.742	110.742
- Dispense précompte professionnel	-3.063	-3.063	-2.963	-2.963
- Différence entre SEC et caisse		1.208		199
Sous-total : recettes fiscales, y compris dispense précompte professionnel	103.639	104.847	107.779	107.978
- Transferts de recettes fiscales	-54.780	-54.780	-55.290	-55.290

<sup>21</sup> Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) N° 479/2009, as amended and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993, BNB, 30 septembre 2015.

<sup>22</sup> Il est tenu compte pour 2015 d'une croissance endogène et exogène de la dette de respectivement 10,8 et -0,5 milliards d'euros.

<sup>23</sup> Il est tenu compte pour 2016 d'une croissance endogène et exogène de la dette de respectivement 8,6 et 1 milliards d'euros.

<sup>24</sup> Exposé général, p. 5.

<sup>25</sup> Exposé général, p. 34.

- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales	+13		-4	
<b>Recettes fiscales</b>	<b>48.872</b>	<b>50.067</b>	<b>52.485</b>	<b>52.688</b>
Recettes non fiscales estimées en base caisse	5.384	5.384	4.388	4.388
- Correction recettes code SEC 8	-1.315		-727	
- Correction moment d'enregistrement	+454		+330	
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>4.523</b>	<b>5.384</b>	<b>3.991</b>	<b>4.388</b>
Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46	-51.621	-51.621	-52.386	-52.386
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	+53		+53	
- Sous-utilisation	+833		+874	
- Contribution RNB (section 52) <sup>26</sup>	-3.229		-3.798	
- Dépenses primaires du budget de la dette (section 51)	-29	-29	-30	-30
- Correction dépenses code SEC 8	+1.934		+1.934	
- Correction investissements hôpitaux et maximum à facturer <sup>27</sup>	-5		-815	
- Correction moment d'enregistrement	80		+106	
<b>Dépenses primaires</b>	<b>-51.984</b>	<b>-51.650</b>	<b>-54.062</b>	<b>-52.416</b>
Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)	-10.653	-10.653	-10.316	-10.316
- Correction intérêts d'autres sections	-53		-53	
- Correction intérêts des institutions à consolider	-5		-5	
<b>Charges d'intérêts</b>	<b>-10.711</b>	<b>-10.653</b>	<b>-10.374</b>	<b>-10.316</b>
<b>Solde primaire des institutions à consolider</b>	<b>117</b>		<b>110</b>	
<b>Corrections non ventilées</b>	<b>32</b>		<b>164</b>	
<b>Dépenses code SEC 8 de la section 51</b>		<b>-3.698</b>		<b>-1.401</b>
<b>Intérêts sur les réserves du Fonds de vieillissement (section 51)</b>		<b>-780</b>		<b>-753</b>
<b>Solde pouvoir fédéral</b>	<b>-9.151</b>	<b>-11.330</b>	<b>-7.686</b>	<b>-7.810</b>

Source : exposé général et Cour des comptes

<sup>26</sup> La contribution RNB (section 52) n'est pas une dépense budgétaire dans cette présentation, à tort. Cette dépense est reprise dans le solde des opérations de trésorerie pour déterminer le solde net à financer de -8.860,7 millions d'euros (exposé général, p. 5).

<sup>27</sup> Cette correction des dépenses primaires concerne les compétences que le pouvoir fédéral continue à exercer pour le compte des communautés, de sorte que les dotations à ces dernières sont réduites à due concurrence. Ces dépenses étaient supportées par la sécurité sociale jusqu'en 2015.

La Cour des comptes a pu constater à l'appui des commentaires repris dans l'exposé général et des informations supplémentaires fournies par le SPF Budget et Contrôle de la gestion que les corrections précitées sont suffisamment étayées.

Par rapport au budget 2015 ajusté, la sous-utilisation estimée pour 2015 a été rehaussée de 215 millions d'euros pour atteindre 833 millions d'euros. Sur la base des réalisations actuelles des dépenses 2015, le gouvernement s'attend à ce que cette sous-utilisation soit réalisée. Les dépenses sur les crédits ont dès lors été limitées dès le 12 octobre 2015 aux dépenses incompressibles<sup>28</sup>. Pour l'année 2016, le gouvernement a fixé la sous-estimation à 874 millions d'euros.

La correction relative au moment d'enregistrement des dépenses primaires comprend la neutralisation des versements anticipés pour le programme AIRBUS 400M (+96 millions d'euros en 2016 et +430,5 millions d'euros cumulés jusqu'en 2016). Cet achat de matériel militaire ne doit, conformément au SEC, être imputé qu'au moment de la livraison, qui est prévue pour 2019 et 2020 (représentant chaque fois environ 0,5 milliard d'euros).

Le budget estime le solde SEC des institutions à consolider pour 2015 et 2016 à respectivement 111 et 105 millions d'euros<sup>29</sup>. Le solde estimé d'APETRA compris dans ce montant diminue de 196,1 millions d'euros par rapport à 2015 pour s'établir à 15,1 millions d'euros.

APETRA gère les stocks obligatoires de pétrole de la Belgique imposés au niveau européen et international. Ces stocks stratégiques d'urgence à constituer doivent au moins équivaloir à 90 jours d'importation nette de produits pétroliers (c'est-à-dire un quart des importations annuelles). APETRA est financée par une contribution prélevée sur les produits pétroliers mis en consommation en Belgique par les sociétés pétrolières. Le montant de la contribution varie chaque trimestre en fonction de l'évolution du prix du pétrole.

Le solde d'APETRA pour 2016 a été estimé sur la base d'une obligation de stockage équivalente<sup>30</sup>. La Cour constate qu'en raison de la diminution des prix du pétrole, la contribution actuelle d'APETRA est trop basse pour rembourser les emprunts contractés selon le calendrier prévu (80 millions d'euros par an). En outre, l'obligation de stockage va fortement augmenter à partir de 2016. Pour continuer à satisfaire aux obligations européennes et internationales en la matière, il conviendra d'acheter des stocks et/ou des tickets<sup>31</sup> supplémentaires à partir de 2016. Le système des tickets coûte, certes, plus cher que l'achat de stocks (y compris en cas de crise pétrolière), mais est aussi plus flexible (court terme). L'utilisation de tickets dépend de l'offre et est donc limitée en volume. Si la moitié des stocks supplémentaires nécessaires est effectivement

<sup>28</sup> Circulaire du 12 octobre 2015 relative à la prudence budgétaire pour la fin de l'année budgétaire 2015.

<sup>29</sup> Solde primaire et intérêts, voir aussi l'exposé général, p. 166-172.

<sup>30</sup> La Cour avait déjà constaté à l'occasion de l'examen du budget ajusté 2015 que l'estimation du solde SEC d'APETRA tenait compte de la vente des surplus de stocks au-delà des 90 jours. Si ces ventes ont lieu intégralement en 2015, le solde d'APETRA en 2015 sera inférieur d'au moins 60 millions d'euros aux estimations en raison des faibles prix du pétrole. Les ventes prévues seront éventuellement limitées de sorte que le résultat 2015 d'APETRA ne s'élèvera qu'à 100 millions d'euros.

<sup>31</sup> Les stocks de pétrole peuvent être détenus sous la forme de tickets ou droits de disposition à court terme : il s'agit d'un droit qu'APETRA achète et qui lui permet, en cas de crise pendant la durée du droit, d'acheter auprès du vendeur de tickets des produits pétroliers finis au prix en vigueur sur le marché à ce moment-là.

achetée, le budget supplémentaire nécessaire s'élèvera à plus de 200 millions d'euros aux prix actuels du pétrole.

La Cour des comptes constate que la composition des corrections non ventilées n'est pas explicitée dans l'exposé général (+164 millions d'euros). Il s'agit :

- des gains d'efficacité grâce à l'exercice de *redesign* de l'entité I : +100 millions d'euros ;
- des autres mesures complémentaires relatives à la sécurité sociale prises dans le cadre de l'accord de gouvernement (concernant l'incapacité de travail, l'invalidité et les pensions) : +57 millions d'euros. Le gouvernement estime le produit de cette mesure à +100 millions d'euros pour 2016, le produit restant, à savoir +43 millions d'euros, a été repris parmi les corrections de passage non ventilées de la sécurité sociale ;
- de l'utilisation d'effets de substitution : -38 millions d'euros. Une baisse des cotisations sociales donne lieu à une hausse des recettes fiscales. Cette augmentation sera utilisée dans la sécurité sociale (pour les employeurs du secteur non marchand) et pour la correction sociale du tax shift. Cette dernière doit encore être répartie concrètement ;
- de la correction complémentaire pour le solde de certaines institutions fédérales : +45 millions d'euros. Lors de l'élaboration des comptes nationaux, l'Institut des comptes nationaux tient toujours compte du solde SEC de certaines institutions fédérales pour lesquelles le SPF Budget et Contrôle de la gestion ne dispose pas des données d'exécution. La correction supplémentaire prévue dans le budget 2016 correspond au solde SEC moyen réalisé par ces institutions au cours des années précédentes.

La Cour des comptes signale qu'elle n'a reçu aucune estimation sous-jacente des gains d'efficacité précités liés à l'exercice de *redesign* de l'entité I ni des autres mesures complémentaires relatives à la sécurité sociale prises dans le cadre de l'accord de gouvernement.

Enfin, en ce qui concerne les recettes non fiscales, elle constate que les éléments pris en compte pour déterminer le solde de financement sont les recettes de caisse et non les droits constatés (qui sont plus élevés à concurrence de 185,4 millions d'euros, dont 163,3 millions d'euros pour la récupération de créances alimentaires<sup>32</sup>). Par précaution, ces recettes ont été estimées sur la base des encaissements<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Voir le commentaire relatif aux recettes non fiscales (partie 2, chapitre I - point 3.5).

<sup>33</sup> Selon la réglementation SEC, ces recettes doivent être imputées sur la base des droits constatés. S'il est probable qu'une partie ne pourra être perçue, les corrections nécessaires peuvent être apportées. Le SPF Budget et Contrôle de la gestion estime que l'application stricte des droits constatés estimés dans le budget des voies et moyens pour les recettes non fiscales est irréaliste pour différentes raisons. Les pouvoirs publics sont notamment parfois confrontés au problème que certains droits constatés sont irrécouvrables et la procédure destinée à en mesurer l'incidence n'est pas encore au point.

#### **4.2 Solde de financement de la sécurité sociale**

Pour le calcul du solde de financement de la sécurité sociale, le tableau 17 de l'exposé général contient un relevé des corrections SEC apportées au solde budgétaire<sup>34</sup>.

Le budget SEC de la sécurité sociale est en équilibre en 2016. La Cour des comptes constate que la composition des corrections non ventilées n'est pas précisée entièrement dans l'exposé général (+184 millions d'euros).

#### **4.3 Solde de financement de l'entité I**

Le solde de financement de l'entité I est estimé à -7.686 millions d'euros ou -1,85 % du PIB et correspond au solde de financement du pouvoir fédéral<sup>35</sup>.

#### **4.4 Solde de financement de l'entité II**

Pour l'entité II, le projet de plan budgétaire et l'exposé général prévoient un solde de financement de -0,2 % du PIB, qui correspond au solde de financement estimé des communautés et des régions. Pour les pouvoirs locaux, on estime qu'un équilibre sera atteint en 2016.

La Cour des comptes constate que ni l'exposé général ni le projet de plan budgétaire ne contiennent d'informations au sujet du mode d'estimation du solde de financement des pouvoirs locaux et des éléments pris en compte dans ce solde (par exemple, chiffres budgétaires récents). Les communautés et les régions doivent veiller à ce que les pouvoirs locaux réalisent leur objectif.

---

<sup>34</sup> Exposé général, p. 44-47.

<sup>35</sup> Exposé général, p. 47-49.

## 5 Respect des obligations européennes relatives à la confection du projet de budget fédéral

La loi du 10 avril 2014<sup>36</sup> a modifié certaines dispositions de la loi sur la comptabilité fédérale du 22 mai 2003 afin d'assurer la concordance avec la réglementation budgétaire européenne (*Six Pack*<sup>37</sup>, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (*Fiscal Compact*<sup>38</sup>), et *Two Pack*<sup>39</sup>).

La loi du 10 avril 2014 modifiant la loi du 16 mai 2003<sup>40</sup> a également imposé ces obligations budgétaires européennes aux communautés et aux régions. L'accord de coopération du 13 décembre 2013<sup>41</sup> coordonne les efforts budgétaires entre les autorités fédérales, régionales et locales et veille à leur respect par chacune de ces autorités.

L'annexe du présent rapport contient un aperçu des modifications légales ayant une incidence sur la confection du projet de budget fédéral et précise si ces nouvelles obligations ont été respectées et où trouver éventuellement les informations complémentaires à fournir dans le cadre de ces obligations.

Le projet de budget fédéral (et en particulier l'exposé général) répond aux nouvelles exigences budgétaires, hormis en ce qui concerne la date de dépôt (13 novembre 2015 au lieu du 15 octobre 2015). Pour ce qui est de l'obligation d'énumérer tous les organismes et fonds qui ne sont pas repris dans le budget mais qui font partie du périmètre de consolidation<sup>42</sup>, la liste n'est pas complète<sup>43</sup>. Le SPF Budget et Contrôle de la gestion souligne néanmoins que les organismes mentionnés dans la liste précitée couvrent les flux et les soldes les plus importants des organismes à consolider avec le pouvoir fédéral<sup>44</sup>.

---

<sup>36</sup> Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral et contenant des dispositions diverses en matière de fonds budgétaires.

<sup>37</sup> Le *Six Pack* comprend cinq règlements et une directive. Il vise, d'une part, à développer un cadre budgétaire européen et, d'autre part, à prévenir et rétablir les déséquilibres macroéconomiques. Il est applicable aux 28 États membres.

<sup>38</sup> La loi du 18 juillet 2013 portant assentiment au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a été entérinée le 28 mars 2014 après assentiment des entités fédérées et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2014.

<sup>39</sup> Le *Two Pack* est composé de deux règlements et est applicable uniquement aux États membres de la zone euro. Il vise, d'une part, à renforcer davantage le cadre budgétaire défini dans le *Six Pack* et, d'autre part, à intensifier la surveillance économique et budgétaire sur les pays de la zone euro en proie à de graves difficultés financières.

<sup>40</sup> Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation de la Cour des comptes.

<sup>41</sup> Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les communautés, les régions et les commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

<sup>42</sup> Tel que défini par l'Institut des comptes nationaux.

<sup>43</sup> Exposé général, p. 170 (tableau 2).

<sup>44</sup> Exposé général, p. 166.

## 6 Aperçu des principales mesures structurelles adoptées lors des conseils des ministres des 28 août et 10 octobre 2015

### 6.1 Introduction

Lors des conclaves budgétaires de l'été et de l'automne 2015, le gouvernement s'est accordé sur un ensemble de mesures<sup>45</sup> visant à répondre aux engagements internationaux de la Belgique en matière de trajectoire budgétaire pluriannuelle. Le gouvernement a également décidé de la mise en place d'une réforme de la fiscalité (appelée « taxshift II ») visant notamment à réduire la taxation sur les revenus du travail au cours des prochaines années et de mesures destinées à améliorer la compétitivité des entreprises, essentiellement via la diminution des charges patronales. Des sources de financement ont été programmées afin de financer cette réforme. Un premier taxshift (dit taxshift I) avait déjà été décidé en novembre 2013 et prévoyait diverses mesures, et notamment la mise en œuvre du pacte de compétitivité, l'octroi d'une enveloppe bien-être et une réduction des frais professionnels forfaitaires.

La Cour des comptes constate que les données budgétaires établies à l'issue du premier conclave ont été élaborées dans une perspective pluriannuelle s'étendant jusqu'en 2020, soit au-delà de la période couverte par le programme de stabilité soumis à l'appréciation des autorités européennes et également de la durée de la législature. Une telle présentation constitue une amélioration fondamentale par rapport à la situation antérieure et permet d'apprécier de façon objective le caractère soutenable des mesures adoptées.

La Cour signale également que les notifications qui ont été établies à l'issue de ces conseils des ministres présentent les prévisions de recettes et de dépenses selon une approche structurelle, en neutralisant les mesures non-permanentes<sup>46</sup>, ce qui répond également à une exigence européenne et permet de mieux appréhender les résultats budgétaires.

### 6.2 Estimation du solde structurel (2019)

L'exposé général reprend, en page 58, une estimation du solde structurel de l'Entité I au cours de la période 2016-2019. Selon celui-ci, ce solde passerait de -4,18 milliards d'euros en 2016, à -3,46 milliards en 2017, -1,99 milliard en 2018 et, enfin, -3,15 milliards d'euros à l'issue de cette période.

La Cour rappelle enfin que le solde structurel est devenu depuis quelques années le principal élément d'appréciation de la politique budgétaire menée par les autorités publiques belges et que c'est essentiellement à partir de ce solde que la Commission formule son avis sur le respect ou le non-respect du pacte budgétaire européen. Elle constate néanmoins que l'exposé général consacre peu de développements<sup>47</sup> aux modalités de passage du solde de financement nominal au solde structurel. Elle

<sup>45</sup> Synthétisées dans les notifications des conseils des ministres des 28 août et 10 octobre 2015.

<sup>46</sup> Un aperçu général des mesures, tant structurelles que non-structurelles, prises au cours des conseils des ministres du 28 août et du 10 octobre 2015 est repris à l'annexe I du présent rapport budgétaire.

<sup>47</sup> En fait, un seul tableau synthétique (page 58).

recommande dès lors que ces modalités soient explicitées de façon plus détaillée à l'occasion du prochain contrôle budgétaire.

Sur la base des informations transmises par le SPF Budget et Contrôle de la gestion, ce solde a été établi de la manière suivante.

#### *Dépenses*

Les moindres dépenses qui résulteront de la mise en œuvre du taxshift II exerceront en 2019 un effet négatif de 5.158,0 millions d'euros. Ce chiffre se décompose en :

- 3.693,0 millions d'euros découlant directement des mesures adoptées en juillet 2015 dans le cadre du taxshift II ;
- 999,0 millions d'euros découlant de la décision, prise en conseil des ministres du 11 octobre 2015, d'accroître structurellement les réductions d'impôt pour les bas et moyens salaires en 2018 (149,0 millions) et d'avancer d'une année la réduction d'impôt supplémentaire qui avant été initialement programmée en 2020 (850,0 millions d'euros) ;
- 466,0 millions d'euros correspond à l'estimation de l'impact du taxshift II sur l'entité II.

#### *Recettes*

Au cours du conclave du mois de juillet, diverses mesures compensatoires ont été adoptées pour un montant total de 6.628,9 millions d'euros en 2019, plus particulièrement :

- 1.065,0 millions d'euros sous la forme de la fiscalité verte (865,0 millions d'euros) et d'un taxe santé (200,0 millions d'euros) ;
- 711,9 millions d'euros au titre de la TVA sur l'électricité ;
- 1483,0 millions d'euros en fiscalité non liée au travail ;
- 650,0 millions d'euros en dépenses primaires (« re-design »).
- 1.956,0 millions d'euros en dépenses sociales ;
- 763,0 millions d'euros sous la forme de recettes diverses complémentaires ;

Les effets retour attendus (600,0 millions d'euros) et la baisse des charges d'intérêt (950,0 millions d'euros) contribuent à l'amélioration à due concurrence du solde de financement nominal.

#### *Passage du solde de financement nominal au solde structurel*

Le gouvernement a ensuite appliqué l'ensemble de ces recettes et de ces dépenses au solde de financement nominal (y compris corrections techniques) attendu pour l'année 2019 (-6.958,0 millions d'euros). Enfin, il a procédé à la neutralisation des mesures non-structurelles (111,0 millions d'euros), de l'impact conjoncturel (623,0 millions d'euros) et des corrections pour transferts (50 millions d'euros)

### **6.3 Commentaires particuliers sur certaines mesures structurelles adoptées lors des conclaves**

L'examen des notifications adoptées lors des deux conclaves susmentionnés suscitent les commentaires suivants. La Cour des comptes renvoie également aux remarques reprises dans les parties de ce rapport consacrées à l'examen du rendement des recettes fiscales, des recettes non fiscales et des mesures en matière de sécurité sociale<sup>48</sup>.

#### **6.3.1 Décisions de principe non détaillées**

La Cour souligne tout d'abord que deux mesures importantes adoptées par le gouvernement lors du conseil des ministres du 28 août 2015 n'ont fait l'objet à l'heure actuelle que d'une décision de principe, sans que des mesures d'exécution aient été suffisamment définies. Cette constatation concerne les économies qui devront être exécutées dans le cadre du « re-design » de l'administration, pour lequel aucune information n'a été communiquée (effort structurel à l'horizon 2020 : 750 millions d'euros), ainsi que les mesures à prendre en matière de dépenses sociales, pour lesquelles un effort structurel de 700 millions d'euros sera demandé d'ici 2020, « conformément à l'accord de gouvernement ». Cette situation a notamment conduit la Commission européenne à ne pas prendre en considération l'effet de ces deux mesures à l'occasion de son examen du plan budgétaire de la Belgique pour l'année 2016<sup>49</sup>.

La Cour signale en outre que le solde de -3,15 milliards d'euros prévu en 2019 a été établi en tenant compte d'un effort structurel supplémentaire de 500,0 millions d'euros en 2017 et de 505,0 millions d'euros en 2018. Les modalités de cet effort doivent encore être définies par un groupe de travail mené par la Cellule stratégique du Premier ministre.

#### **6.3.2 Sous-utilisations et prudence budgétaire**

La Cour des comptes constate que l'objectif de sous-utilisation des crédits inscrits dans le budget général des dépenses de l'année 2016<sup>50</sup> a été fixé à 874 millions d'euros. Cette mesure doit avoir un caractère structurel<sup>51</sup>.

Des mesures de blocages administratifs et de sous-utilisation similaires ont été également appliquées aux organismes d'intérêt public (140,0 millions d'euros en 2016, montant inchangé par rapport à 2015) et aux budgets de gestion des institutions publiques de sécurité sociale (110,1 millions d'euros en 2016, soit une hausse de 16,1 millions d'euros par rapport à l'année précédente).

---

<sup>48</sup> Certains de ces commentaires ont également été formulés par la Commission européenne (Commission Opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of Belgium, 9, 11, pp. 3 et 4).

<sup>49</sup> Commission Opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of BELGIUM, 11.p.4.

<sup>50</sup> Rapport du comité de monitoring du 9 juillet 2015, pp. 67-68.

<sup>51</sup> Sur la base d'un suivi mensuel plus récent de l'utilisation des crédits et d'une comparaison avec les années précédentes, le SPF Budget et Contrôle de la gestion estime qu'une sous-utilisation de 800 millions d'euros est réalisable en 2015 (et donc aussi en 2016).

La Cour signale qu'à cet égard, la Commission européenne a estimé qu'elle ne pouvait prendre en compte ces montants, en l'absence d'indications suffisamment précises sur les modalités de leur mise en œuvre<sup>52</sup>.

### 6.3.3 Effets-retour

La Cour des comptes mentionne que dans son estimation pluriannuelle 2015-2020, le gouvernement a pris en compte l'impact attendu des recettes supplémentaires ("effets-retour") résultant de la mise en œuvre du taxshift II (300 millions d'euros en 2016 et 900 millions d'euros à l'horizon 2020). Ces effets-retour portent tout autant sur l'accroissement de l'impôt des personnes physiques via la création d'emploi, la hausse de l'impôt des sociétés via une augmentation de la base imposable, la hausse des cotisations sociales et, enfin, la baisse des prestations sociales en matière de chômage. Elle signale que pour établir ce chiffre, le gouvernement s'est appuyé sur une étude réalisée en interne par le Bureau fédéral du plan au cours de l'année 2014.

Selon cette étude, l'impact global, en termes d'effets-retour, d'une réduction des cotisations patronales pour un montant d'environ 2 milliards d'euros, sur une période de 5 années, s'élèverait en année pleine à quelque 860 millions d'euros. En application de ce calcul, les effets-retour correspondants aux mesures mises en œuvre en 2016 avaient été estimés à 565 millions d'euros.

Par mesure de prudence, le gouvernement a préféré ne retenir dans les estimations transmises aux autorités européennes et reprises dans l'exposé général pour 2016 qu'un chiffre de 300 millions d'euros.

La Cour mentionne à cet égard qu'elle n'a pu prendre connaissance de l'étude interne effectuée par le Bureau fédéral du plan et qu'elle n'a pu examiner en conséquence les hypothèses de travail sur lesquelles elle a été réalisée.

Elle mentionne en outre que compte tenu du report au 1<sup>er</sup> avril 2016 de l'entrée en vigueur de certaines mesures sociales, le gouvernement a finalement décidé de limiter l'impact des effets-retour en 2016 à concurrence de 225 millions d'euros.

Elle constate enfin que les effets-retour de la mise en œuvre du taxshift I ont été intégrés dans le calcul du solde structurel de départ de l'année 2016.

### 6.3.4 Réduction des charges d'intérêt

Dans ses estimations 2016-2018, l'Agence de la dette a considéré en date du 29 juin 2015, qu'au vu de l'évolution attendue des taux d'intérêt, les charges d'intérêt de la dette publique devraient se réduire au cours de la période 2016-2018 d'un montant global de 540,0 millions d'euros. Une telle réduction est rendue possible par la diminution progressive du taux moyen des titres de la dette publique, suite au remplacement des emprunts les plus anciens par des plus récents. L'incidence positive de ces moindres dépenses a été reprise par le comité de monitoring du 9 juillet 2015 et a été déduite du montant de l'effort structurel à fournir au cours de ces mêmes années.

---

<sup>52</sup> Commission Opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of BELGIUM, 11.p.4.

Une seconde évaluation de l'évolution des charges d'intérêts a été effectuée par l'Agence de la dette le 14 septembre 2015. Il en est résulté que les intérêts dus en 2016 devaient être revus une nouvelle fois à la baisse de 105,0 millions d'euros en 2016, 182,0 millions d'euros en 2017 et 267,8 millions d'euros en 2018.

A l'occasion du conseil des ministres du 28 août 2015, le gouvernement a retenu, comme base d'évaluation de l'évolution pluriannuelle des intérêts de la dette, les prévisions économiques du Bureau fédéral du plan du mois de juin, lesquelles se basaient sur des taux d'intérêt à 10 ans plus favorables que ceux retenus par l'Agence de la dette<sup>53</sup>. L'impact positif supplémentaire, par rapport aux chiffres établis par l'Agence de la dette, s'élève à 50 millions d'euros en 2016, 400 millions d'euros en 2017 et 950 millions d'euros en 2018. Ce dernier chiffre a également été appliqué aux années 2019 et 2020. Ces évaluations ont été maintenues au cours du conclave du mois d'octobre 2015.

Le Cour signale en outre qu'à l'occasion du même conclave, le gouvernement n'a pas adapté ces estimations à l'actualisation des prévisions de taux d'intérêt pour 2016 telles qu'établies par le Bureau fédéral du plan<sup>54</sup>. Elle renvoie également au commentaire qu'elle formule quant à la réduction supplémentaire de 50 millions d'euros opérée en 2016 sur la base du Quantitative Easing de la BCE<sup>55</sup>.

### 6.3.5 Prise en compte de l'objectif à moyen terme (2019-2020)

Le programme de stabilité 2014-2017 approuvé par le gouvernement belge le 30 avril 2014 prévoyait une amélioration du solde structurel de 0,75% par an. Cette amélioration devait conduire à un équilibre des finances publiques au cours de l'année 2016, à la constitution d'un surplus budgétaire de 0,75% en 2017 et, enfin, au maintien de celui-ci au cours des années suivantes. Cet objectif à moyen terme (OMT), qui répondait à une exigence européenne, devait permettre d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques belges, en raison de sa dette publique importante et des coûts de vieillissement croissants.

Le plan de convergence 2015-2018, approuvé par le gouvernement le 24 avril 2015, a pour sa part préconisé un assouplissement de cette trajectoire et le report de l'équilibre budgétaire à l'année 2018. La Commission européenne a marqué son accord sur ce glissement de deux ans de l'OMT.

La Cour des comptes souligne à ce sujet qu'il n'apparaît pas que l'engagement de constituer des surplus budgétaires à partir de l'année 2019 ait été remis en question à cette occasion. Elle mentionne à ce titre que la fixation de l'effort structurel établi par le comité de monitoring en juillet 2015 prenait en compte cette obligation européenne et en évaluait l'impact sur l'Entité I à quelque 610 millions.

Elle constate toutefois qu'il n'en a pas été de même dans l'estimation de l'effort budgétaire (3,15 milliards d'euros) repris dans le tableau inséré à la page 58 de l'exposé

<sup>53</sup> 0,8% au lieu de 1,7% en 2016 et 1% au lieu de 2,56% en 2018.

<sup>54</sup> Pour l'année 2016, le Bureau fédéral du plan tablait sur un taux de 0,8%. Cette prévision a ensuite été revue à 1,1% au cours du troisième trimestre 2015. Elle est actuellement de 0,9%.

<sup>55</sup> Voir partie II, Dépenses de l'Entité I, Budget général des dépenses, section 51.

général, lequel se fonde sur l'hypothèse du maintien de l'équilibre du solde structurel après l'année 2018.

### **6.3.6 Effet des nouvelles mesures structurelles décidées lors du conseil des ministres du 28 août 2015**

La Cour signale enfin que l'exposé général se limite à présenter l'évolution du solde structurel au cours des années 2017-2019. Elle remarque toutefois qu'un certain nombre de mesures prises à l'occasion du conclave du mois d'août, ne commenceront à exercer un impact sur l'équilibre des finances publiques qu'à partir de l'année 2020.

C'est ainsi que l'approfondissement du taxshift conduira, au cours de l'année 2020, à une réduction supplémentaire des cotisations sociales de 850,0 millions d'euros. Cette mesure sera partiellement compensée par des recettes fiscales supplémentaires de 127 millions d'euros et des économies supplémentaires en dépenses primaires de 100 millions d'euros.

Les effets-retour supplémentaires attendus sont, pour leur part, évalués à 300,0 millions d'euros.

Enfin, de nouvelles économies en matière de dépenses sociales sont attendues à concurrence de 9,0 millions d'euros.

Par rapport à l'année 2019, le solde structurel de l'année 2020 devrait donc être affecté négativement par ces mesures à concurrence de 314,0 millions d'euros.

## PARTIE II

## Recettes de l'Entité I

## CHAPITRE I

## Recettes du pouvoir fédéral

## 1 Évolution générale des recettes

Les recettes totales estimées (courantes et de capital) dans le budget initial 2016 s'élèvent à 112.383,2 millions d'euros, soit une augmentation de 3,4 % par rapport aux recettes réalisées en 2014 (+ 3.701,5 millions d'euros) et de 1,9 % par rapport aux recettes probables de 2015 (+2.129,7 millions d'euros). Les transferts atteignent 55.307,4 millions d'euros, en baisse de 5.332,5 millions d'euros (- 8,8 %) par rapport aux recettes réalisées en 2014, mais en hausse de 504,9 millions d'euros (+ 0,9 %) par rapport aux recettes probables pour 2015.

Tableau – Recettes courantes et de capital sur base de caisse (en millions d'euros)

	Recettes réalisées 2014	Recettes probables 2015	Initial 2016
<b>Recettes totales</b>	<b><u>108.681,7</u></b>	<b><u>110.253,5</u></b>	<b><u>112.383,2</u></b>
<i>Recettes fiscales</i>	103.717,7	104.847,5	107.978,2
<i>Recettes non fiscales</i>	4.964,0	5.406,0	4.405,0
<b>Total des transferts</b>	<b><u>60.676,6</u></b>	<b><u>54.802,5</u></b>	<b><u>55.307,4</u></b>
<i>Union européenne</i>	2.613,3	2.767,4	2.848,5
<i>Régions</i>	18.648,5	19.072,4	18.423,4
<i>Communautés</i>	22.701,5	22.725,2	23.287,2
<i>Sécurité sociale</i>	16.176,8	9.613,9	10.140,7
<i>Divers</i>	536,5	623,6	607,6
<b>Recettes de voies et moyens</b>	<b><u>48.005,1</u></b>	<b><u>55.450,8</u></b>	<b><u>57.075,8</u></b>
<i>Recettes fiscales</i>	43.077,8	50.067,1	52.687,5
<i>Recettes non fiscales</i>	4.927,3	5.383,7	4.388,3
Pourcentage des voies et moyens	44,17%	50,29%	50,79%

Source : exposé général et Cour des comptes

Le solde, qui s'élève à 57.075,8 millions d'euros, est imputé au budget des voies et moyens. Ce solde augmente de 18,9 % (9.070,7 millions d'euros) par rapport aux recettes réalisées en 2014 et de 2,93 % (1.625,0 millions d'euros) par rapport aux recettes probables pour 2015. La part des voies et moyens par rapport aux recettes totales (50,79 %) augmente tant par rapport aux recettes réalisées en 2014 (44,17 %) que par rapport aux recettes probables pour 2015 (50,29 %).

À la suite de la sixième réforme de l'État, une part considérable des dotations aux communautés est comprise dans les dépenses primaires et doit donc être financée par le biais des voies et moyens. Ces dotations s'élèvent à 11.368,0 millions d'euros, soit une hausse de 606,4 millions d'euros par rapport au budget ajusté 2015 (10.761,6 millions d'euros). Les voies et moyens sont abordés plus en détail aux points 2 et 3 du présent chapitre.

L'augmentation du total des recettes (+ 2.129,7 millions d'euros) bénéficie en partie (504,9 millions d'euros) aux transferts en raison d'un transfert supplémentaire de moyens (1.304,5 millions d'euros) vers la sécurité sociale en compensation du coût du tax shift pour la sécurité sociale<sup>56</sup>. Les transferts de recettes TVA à la sécurité sociale baissent à nouveau de 912,6 millions d'euros à la suite de la sixième réforme de l'État.

Les recettes incluent également un montant de 670,9 millions d'euros en raison du basculement de la dispense de 1 % du versement du précompte professionnel vers la sécurité sociale. Cette mesure est examinée plus en détail dans le cadre de l'examen des recettes de la sécurité sociale<sup>57</sup>.

## **2 Recettes fiscales**

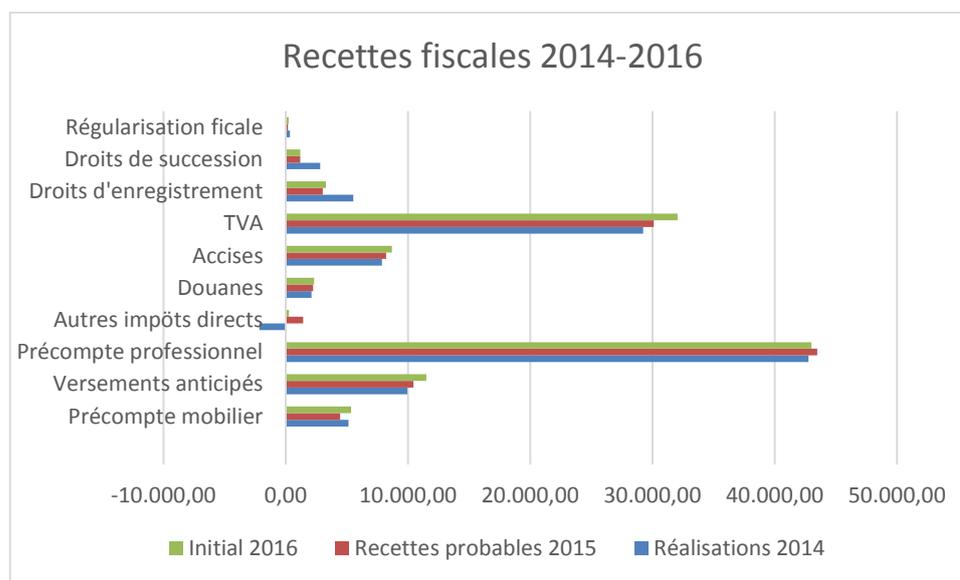
### **2.1 Évolution générale des recettes fiscales sur base de caisse**

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, les recettes de caisse pour 2016 sont évaluées à 107.978,2 millions d'euros, soit une augmentation de 3.130,7 millions d'euros (3,0 %) par rapport aux réalisations probables en 2015 et de 4.260,5 millions d'euros (4,1 %) par rapport aux réalisations en 2014.

---

<sup>56</sup> Voir aussi Partie II – Chapitre 2 – point 2.1.

<sup>57</sup> Voir aussi Partie II, Chapitre II, point 2.

**Graphique** : Recettes fiscales de caisse 2014-2016


Source : Exposé général - Doc 54 1350/001, p. 104.

L'introduction de prélèvements supplémentaires a pour effet que les recettes du précompte mobilier (+19,7 % ou 880,8 millions d'euros), des accises (+5,9 % ou 486,0 millions d'euros) et de la TVA (+6,5 % ou 1.958,0 millions d'euros) sont nettement supérieures aux réalisations probables pour 2015.

Les recettes fiscales du précompte professionnel (-1,1 % ou - 493,3 millions d'euros) sont influencées, d'une part, négativement par les mesures de renforcement de la compétitivité et du pouvoir d'achat et, d'autre part, positivement par le basculement de la dispense de 1 % du versement du précompte professionnel vers la sécurité sociale.

La hausse des versements anticipés (+10,2 % ou 1.063,1 millions d'euros) par rapport à 2015 s'explique en grande partie par la réforme du cadre réglementaire des Sicafi (221 millions d'euros) et les effets de substitution et retour du tax shift (198,7 millions d'euros). L'estimation a tenu compte des recettes moindres<sup>58</sup> constatées en octobre 2015, qui résultent, selon le SPF Finances, de la surestimation de l'incidence des mesures fiscales adoptées en 2015 sur les versements anticipés<sup>59</sup> dans cette même année. Une analyse du SPF Finances démontre que cette incidence devrait être limitée à 70 %.

Le baisse des recettes de l'enrôlement des sociétés (- 22,3 % ou 1.201,7 millions d'euros) découle du fait que l'enrôlement a repris un rythme normal en 2015 et en 2016<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Les recettes moindres sont estimées à 882 millions d'euros en 2015 (715 millions pour les versements anticipés et 167 millions pour la TVA). Pour 2016, elles sont réévaluées à 905 millions d'euros.

<sup>59</sup> En 2015, 1.592,6 millions d'euros de mesures ont été inscrits dans les versements anticipés, Exposé général, DOC 54 1025/001, p. 62.

<sup>60</sup> Les recettes de caisse sont exceptionnellement élevées en 2015 en raison d'un retard considérable dans l'enrôlement en 2014.

Les mesures fiscales sont abordées en détail au point 2.3.

## 2.2 Méthode d'estimation utilisée

Depuis 2014, les recettes fiscales sont estimées en base SEC. Dès lors que les voies et moyens reposent sur le concept de caisse, les recettes fiscales sont ensuite transposées par le biais des « corrections de caisse »<sup>61</sup>, qui sont le pendant des « corrections SEC ». La différence avec l'estimation des recettes fiscales totales sur base de caisse s'explique essentiellement par les recettes des impôts directs et, en particulier, du précompte professionnel. En effet, du point de vue du SEC, les recettes du précompte professionnel (45.889,8 millions d'euros) sont estimées de manière brute, donc sans tenir compte des diverses dispenses de versement du précompte professionnel. Cette correction est estimée à 2.963,3 millions d'euros.

Les recettes de l'impôt des personnes physiques, de l'impôt des sociétés, de la TVA et des accises sont estimées à l'aide d'une méthode macro-économique désagrégée<sup>62</sup>. Le SPF Finances considère que les effets retour intégrés lors des conclaves précédents ont été pris en compte dans les paramètres utilisés. Les autres postes (de moindre importance) des recettes fiscales sont calculés par les administrations fiscales compétentes.

Les recettes fiscales totales en base SEC sont estimées à 110.742,4 millions d'euros, en augmentation de 3,79 % (4.040,3 millions d'euros) par rapport aux recettes probables pour 2015 et de 2,23 % (2.413,9 millions d'euros) par rapport aux recettes réalisées en 2014.

Dans le rapport du comité de monitoring du 22 septembre 2015 ayant servi à la confection du budget initial 2016, les recettes fiscales (en base SEC) pour 2016 ont été estimées à 109.633 millions d'euros. L'augmentation des recettes (+ 1.109,4 millions d'euros) est due à la prise en compte de l'incidence des mesures fiscales décidées lors des conclaves budgétaires des 28 août et 11 octobre 2015 (1.930,6 millions d'euros, dont une incidence de 463,5 millions d'euros en 2015 et de 1.467,1 millions d'euros en 2016) ainsi que de la réévaluation des recettes fiscales en 2015 (- 821,2 millions d'euros)<sup>63</sup>.

En ce qui concerne le calcul des impôts estimés selon la méthode macroéconomique, la Cour des comptes attire l'attention sur plusieurs incertitudes :

- les mesures fiscales inscrites<sup>64</sup> sont prises en compte à 100 % dans les versements anticipés ;

<sup>61</sup> En contrepartie, les dispenses de versement du précompte professionnel, estimées à 2.963,3 millions d'euros pour 2016, sont imputées en dépenses en terme SEC. Voir aussi exposé général p. 104. Les autres corrections concernent la neutralisation des délais de paiement et la neutralisation des paiements UEBL dans les recettes d'accises.

<sup>62</sup> En tenant compte des paramètres macroéconomiques décrits au point 3 du présent rapport.

<sup>63</sup> Ce montant est constitué comme suit : -905 millions d'euros (réévaluation de 882 millions d'euros de recettes moindres en 2015), la régularisation fiscale de 111 millions d'euros rendue structurelle et diverses réévaluations (pour un montant de 4,6 millions d'euros).

<sup>64</sup> Voir le tableau 5 – exposé général, p. 101.

- la *fairness tax*<sup>65</sup> est maintenue. Une procédure est en cours auprès de la Cour constitutionnelle et existe un risque de remboursement. Les recettes de cette mesure ont été estimées à 215 millions d'euros en 2014. Le SPF Finances ne disposait pas encore au moment de l'élaboration du budget 2016 des données concernant les réalisations ;
- l'impôt des sociétés à la charge des intercommunales (210 millions d'euros de recettes récurrentes et 110 millions d'euros supplémentaires en 2016 du fait que les intercommunales n'ont pas effectué de versements anticipés en 2015) fait aussi l'objet d'une procédure auprès de la Cour constitutionnelle

La Cour attire l'attention sur le fait que la taxe diamant<sup>66</sup>, dont les recettes étaient estimées à 50 millions d'euros, n'est toujours pas appliquée dans l'attente de la décision de la Commission européenne concernant le caractère de cette taxe. Par conséquent, la perception de cette taxe est hautement incertaine et n'est plus reprise dans les recettes fiscales.

### 2.3 Incidence complémentaire des mesures fiscales

Ces mesures sont, elles aussi, estimées en base SEC. Leur incidence nette sur les recettes estimées pour 2016 atteint 1.364,9 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, d'une révision, fondée sur des données plus récentes, de l'incidence budgétaire des mesures prises auparavant (-102,2 millions d'euros) et, d'autre part, de nouvelles mesures fiscales (1.467,1 millions d'euros) décidées lors des conclaves d'août et octobre 2015.

Le tableau 5 « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2016 » inclus dans l'exposé général (p. 99-101) dresse un relevé de ces mesures.

La révision des estimations budgétaires des mesures fiscales actuelles ainsi que les nouvelles mesures fiscales sont commentées ci-dessous.

#### 2.3.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes

L'incidence complémentaire de mesures fiscales existantes (-102,2 millions d'euros) concerne, d'une part, la mise en œuvre de mesures prises lors du conclave budgétaire d'octobre 2014 (22,6 millions d'euros) et, d'autre part, la réévaluation de mesures existantes en fonction de données disponibles plus récentes ou plus précises (-124,8 millions d'euros). Les principaux montants se rapportent aux éléments suivants :

- augmentation des frais professionnels forfaitaires (-450 millions d'euros) ;
- augmentation du bonus emploi (-140,3 millions d'euros) ;
- augmentation des frais professionnels forfaitaires, effet centimes additionnels (-31 millions d'euros) ;
- harmonisation de la base TVA (+190 millions d'euros) ;

<sup>65</sup> Cette taxe introduite au 1<sup>er</sup> janvier 2014 consiste en une cotisation distincte de 5,15 % sur les dividendes distribués qui n'ont pas été imposés effectivement en vertu de l'application de la déduction pour capital à risque ou pertes reportées.

<sup>66</sup> En vertu de cette mesure, les diamantaires enregistrés ne sont plus imposés sur leurs bénéfices réels, mais ils doivent s'acquitter d'une taxe de 0,55 % sur le chiffre d'affaires total qu'ils tirent du commerce de diamants. Le Conseil d'État se demande si cette taxe ne doit pas être considérée comme une aide d'État interdite par l'Europe. C'est la raison pour laquelle la mesure ne sera appliquée qu'après avoir obtenu l'accord de la Commission européenne.

- cliquet pour les accises sur le diesel (+100 millions d'euros) ;
- lutte contre la fraude fiscale (+75 millions d'euros) ;
- réforme et majoration des accises sur le tabac (+75 millions d'euros) ;
- croissance des dépenses fiscales (+15 millions d'euros) ;
- non-indexation d'une partie des dépenses fiscales (+28,6 millions d'euros).

La Cour des comptes n'a pas reçu d'actualisation de l'incidence de la mesure d'harmonisation de la base TVA. Elle concerne notamment le prélèvement TVA sur la chirurgie esthétique et la limitation du tarif réduit de 6 % aux habitations en usage depuis au moins dix ans.

### 2.3.2 Incidence complémentaire des nouvelles mesures fiscales

Au cours des conclaves budgétaires d'août et octobre 2015, le gouvernement a pris de nouvelles mesures fiscales, dont l'incidence budgétaire pour l'année 2016 est estimée à 1.467,1 millions d'euros :

- augmentation du taux de TVA sur l'électricité (591 millions d'euros) ;
- dépistage et rectification concernant l'usage inapproprié du taux réduit de TVA sur l'électricité pour consommation résidentielle (188 millions d'euros) ;
- taxe de transparence (340 millions d'euros) ;
- régularisation fiscale et sociale permanente (66 millions d'euros) ;
- effets retour (225 millions d'euros, dont 132,7 millions d'euros de recettes fiscales) ;
- mesures pour les activités de technologie de pointe, dont une déduction pour investissement pour les investissements dans les technologies innovantes (-40 millions d'euros) ;
- mesures de soutien au pouvoir d'achat pour tous les revenus, en particulier les bas et moyens revenus (-850 millions d'euros) ;
- accises sur le diesel (70 millions d'euros) ;
- accises sur le tabac (50 millions d'euros) ;
- accises sur les boissons alcoolisées (220 millions d'euros) ;
- taxe santé (50 millions d'euros) ;
- réforme du cadre réglementaire des Sicafi (structure d'investissement spécialisée « SIS ») (250 millions d'euros) ;
- taxe de spéculation (pour les plus-values réalisées sur la vente d'actions dans un délai de 6 mois) (34 millions d'euros) ;
- augmentation du taux de précompte mobilier de 25 à 27 % (290 millions d'euros) et généralisation du tarif de précompte mobilier (concernant les intérêts issus des prêts-citoyen et des Sicafi résidentiels) (5 millions d'euros) ;
- augmentation de la déduction d'investissement pour les indépendants et les PME (-44 millions d'euros) ;
- adaptation fiscale pour les pensions dans le cadre de l'augmentation de l'enveloppe bien-être (-5 millions d'euros).

La Cour des comptes souligne que le gouvernement a adopté également une série de mesures qui ne sont pas comprises dans le montant précité de 1.467,1 millions d'euros, car elles n'ont pas d'incidence en base SEC, à savoir :

- les mesures relatives aux activités de technologie de pointe concernant le renforcement de la dispense du versement du précompte professionnel pour le travail en équipe (-12,1 millions d'euros) ;
- l'extension de la dispense du versement du précompte professionnel pour le travail de nuit et en équipe (-150 millions d'euros).

Pour la plupart des mesures précitées, la Cour des comptes a pu obtenir certaines informations sur le mode de calcul de l'incidence budgétaire auprès du SPF Finances ou de la cellule stratégique du ministre compétent.

D'une manière générale, la Cour observe que les notes de calcul reposent souvent sur la situation existante et ne tiennent pas suffisamment compte de l'élasticité des prix, des changements de comportement des consommateurs ou des possibilités d'évasion fiscale. Il n'est donc pas exclu que certaines recettes provenant de ces mesures fiscales soient surestimées.

La Cour formule des observations complémentaires au sujet des mesures suivantes.

#### *Augmentation du taux de TVA sur l'électricité de 6 à 21 %*

En ce qui concerne le retour à un taux de TVA de 21 % sur l'électricité, le SPF Finances estime, à partir des déclarations TVA introduites, une recette de 591 millions d'euros à laquelle s'ajoute un revenu unique de 188 millions d'euros concernant l'usage inapproprié du taux de TVA réduit. L'élasticité des prix n'est pas prise en compte. La Cour n'a pas obtenu de pièces justificatives complémentaires venant étayer ces calculs.

En référence à une étude du Bureau fédéral du plan sur les effets d'un taux de TVA réduit pour l'électricité<sup>67</sup>, la Cour indique aussi que les revenus nets de la majoration du taux sont moins élevés à cause des effets secondaires qu'une telle majoration génère.

#### *Taxe de transparence (« taxe caïman »)*

Il ne s'agit pas d'une nouvelle mesure<sup>68</sup> ni d'une adaptation de l'estimation des recettes pour l'année 2016. Cette taxe applicable aux revenus à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 vise à instaurer un régime de taxation transparente pour les revenus perçus par des constructions juridiques au sens de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 13<sup>o</sup>, du CIR 92 (entre autres, les trusts et les fondations). Ces revenus seront taxés dans le cadre de l'impôt des personnes physiques ou de l'impôt des personnes morales en tant que revenu mobilier, immobilier, divers ou professionnel.

La majoration du rendement initial estimé de 120 à 460 millions d'euros (+340 millions d'euros) s'appuie sur une note de calcul d'avril 2015 du SPF Finances qui était déjà disponible au moment de l'ajustement du budget 2015<sup>69</sup>. L'actualisation des chiffres annoncée en fonction de l'effet de la nouvelle mesure n'avait pas encore été transmise

<sup>67</sup> Rapport du Bureau fédéral du plan : Évaluation de la baisse de la TVA sur l'électricité à usage domestique, juin-juillet 2015

<sup>68</sup> La taxe a été introduite par la loi-programme du 10 août 2015, articles 38 à 47.

<sup>69</sup> Commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets d'ajustement du budget 2015, Doc. parl., Chambre DOC 54.1026/002, p. 19.

à la Cour. La Cour souligne dès lors une nouvelle fois les incertitudes liées à cette estimation en raison des paramètres utilisés et de la mesure dans laquelle la taxe peut être éludée.

#### *Régularisation fiscale permanente*

La régularisation volontaire existante sera remplacée par un régime légal à partir de 2016. Le gouvernement en estime le rendement annuel à 250 millions d'euros, soit 66 millions d'euros de plus que le rendement estimé de la régularisation fiscale en 2015. La Cour est d'avis que l'estimation de ce rendement est précaire vu l'absence de paramètres fiables en la matière et la forte variation, sur une base annuelle, de l'effet budgétaire de mesures similaires dans le passé.

En outre, le Conseil d'État a précisé qu'à la suite de la sixième réforme de l'État, le gouvernement n'est plus en mesure de décider seul en la matière et qu'il doit préalablement obtenir l'accord des régions pour procéder à cette nouvelle régularisation permanente. Par conséquent, l'entrée en vigueur de la mesure à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 peut être compromise.

#### *Réforme du cadre réglementaire des Sicafi (structure d'investissement spécialisée « SIS »)*

Les notifications budgétaires<sup>70</sup> prévoient la réforme du cadre réglementaire des Sicafi par la création d'un nouveau fonds d'investissement immobilier privé en concertation avec l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA). Les recettes budgétaires estimées (250 millions d'euros) de ce nouveau véhicule d'investissement proviendraient notamment des taxes de sortie, de l'impôt des sociétés et des taxes d'abonnement.

Aussi bien la date d'entrée en vigueur que la mise en œuvre des modalités concrètes de cette nouvelle structure d'investissements seront déterminantes pour les recettes fiscales escomptées. La cellule stratégique du ministre des Finances attend encore l'avis de la FMSA pour fixer ces deux éléments.

#### *Accises sur le diesel*

La Cour des comptes relève que l'objectif à réaliser en termes de recettes sera tributaire des fluctuations de prix. Dès lors que le rendement budgété (70 millions d'euros) est réalisé par le biais du « cliquet »<sup>71</sup>, le risque est que les diminutions du prix de base en 2016 ne soient pas suffisamment prononcées ou interviennent trop tard dans l'année. De plus, l'estimation ne tient pas compte des changements de comportement des consommateurs étrangers et frontaliers dans l'hypothèse où les prix belges deviendraient moins concurrentiels.

#### *Taxe de spéculation*

Une taxe sera introduite à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 sur les plus-values spéculatives réalisées par les investisseurs particuliers lors de la vente d'actions, d'options ou de warrants cotés dans les six mois de leur acquisition, et ce selon la méthode Lifo. Les

<sup>70</sup> Conseil des ministres du 28 août 2015, p. 22.

<sup>71</sup> Une baisse du prix de base du diesel est convertie pour moitié en une augmentation des accises.

moins-values ne pourront pas être déduites. Le rendement de la taxe de spéculation a été porté de 28 à 34 millions d'euros. Cette majoration découle du nouveau calcul budgétaire du SPF Finances, qui repose sur une estimation du rendement théorique d'une telle taxe sur la période 2000-2014 à un taux de 33 %.

La Cour des comptes observe que le rendement futur dépendra du climat boursier et pourra donc fluctuer d'une année à l'autre. De surcroît, il est difficile de prédire dans quelle mesure les investisseurs tenteront d'éviter la taxe, par exemple, en conservant leurs actions au moins six mois ou en adaptant leur stratégie de placement (investir via des brokers étrangers ou dans d'autres produits).

#### *Augmentation de la déduction d'investissement pour les indépendants et les PME*

Cette mesure s'inscrit dans l'octroi d'une enveloppe totale de 150 millions d'euros en faveur des indépendants et des PME, dont 44 millions de mesures fiscales et 106 millions de mesures sociales. Le SPF Finances a toutefois évalué le coût de l'augmentation de la déduction d'investissement de 4 à 8 % à 58,4 millions d'euros. Son estimation s'appuie certes sur des données obsolètes (chiffres des exercices d'imposition 2004-2006), puisque la déduction d'investissement ordinaire avait été supprimée lors l'introduction de la déduction pour capital à risque à partir de l'exercice d'imposition 2007 avant d'être réintroduite temporairement en 2014.

#### *Effets retour*

L'estimation des effets retour réalisée par le gouvernement repose sur une étude interne de 2014 du Bureau fédéral du plan au sujet de l'incidence d'une réduction des charges patronales à concurrence d'un montant équivalent à 0,5 % du PIB ou 2 milliards d'euros sur 5 ans. La diminution des charges patronales dans le cadre du taxshift serait comparable à cette simulation. Le budget 2016 ne prend en compte que 75 % des 300 millions d'euros, la mesure générale relative aux cotisations patronales n'entrant en vigueur que le 1<sup>er</sup> avril 2016. Ce produit de 225 millions d'euros est affecté à raison de 132,7 millions d'euros aux recettes fiscales et pour le reste aux recettes de la sécurité sociale.

La Cour des comptes ne dispose pas d'éléments suffisants pour évaluer correctement ces effets.

#### *Mesures de soutien au pouvoir d'achat pour tous les revenus*

Les mesures de soutien au pouvoir d'achat concernent, d'une part, l'extension du taux de 25 % et, d'autre part, l'augmentation de la première tranche de 30 % des frais professionnels forfaitaires. Le SPF Finances a estimé les dépenses respectivement à 425 et 433 millions d'euros. Ces mesures s'accompagnent du préfinancement de la partie à la charge des autorités régionales (351 millions d'euros) et du versement de 25 % des centimes additionnels au cours de l'exercice d'imposition (31 millions d'euros).

#### *Baisse du taux de TVA pour la construction de bâtiments scolaires*

Le conseil des ministres du 16 octobre 2015 a approuvé un projet d'arrêté royal visant à baisser le taux de TVA à 6 % pour la construction de bâtiments scolaires à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Bien que le SPF Finances ait estimé le coût de cette mesure à 100

millions d'euros, cette moindre recette n'est pas inscrite dans le budget initial. Pour générer des recettes TVA identiques, la construction de bâtiments scolaires devrait croître de 250 %. Par ailleurs, il n'a pas été tenu compte d'effets retour. Enfin, il reste à savoir si la baisse du taux pourra être mise en œuvre, dès lors que la construction de bâtiments scolaires ne figure pas sur la liste européenne<sup>72</sup> pour l'application du taux réduit.

Enfin, une série de mesures non fiscales influençant les recettes fiscales ont été décidées lors des conclaves budgétaires :

- activation : dispense de précompte professionnel sur l'allocation complémentaire (3 millions d'euros) ;
- rente Loterie nationale (5 millions d'euros) ;
- effets de substitution du tax shift liés à la baisse des cotisations (13,4 millions d'euros) ;
- effets de substitution consécutifs à la baisse des cotisations sociales patronales (88 millions d'euros).

### 3 Recettes non fiscales

Les recettes non fiscales inscrites au présent projet de budget des voies et moyens s'élèvent à 4.388,3 millions d'euros, soit une réduction de 995,3 millions d'euros par rapport aux montants repris dans le budget ajusté de l'année 2015. Cette diminution s'explique essentiellement par la baisse des gains de change sur le service financier de la dette<sup>73</sup> (-546 millions d'euros, sans impact sur le solde de financement de l'État fédéral), et par l'inscription en 2015, en tant que recette exceptionnelle, du produit des amendes infligées par l'Autorité belge de la concurrence<sup>74</sup> (-174 millions, sans impact sur le solde structurel).

Les recettes non fiscales se répartissent entre recettes courantes et recettes de capital, respectivement à hauteur de 3.497,8 millions d'euros et 890,5 millions d'euros.

#### 3.1 Contribution du secteur énergétique

Lors de l'examen du budget ajusté pour 2015<sup>75</sup>, la Cour des comptes avait fait part d'un risque de surestimation des recettes attendues au titre de la contribution du secteur énergétique (405,0 millions d'euros).

Au présent projet de budget des voies et moyens, le rendement de cette contribution pour 2015<sup>76</sup> a été réduit à hauteur de 200,0 millions d'euros. Pour l'année 2016, cette

---

<sup>72</sup> Annexe III à la directive TVA 2006/112.

<sup>73</sup> Titre II. Recettes de capital, section II, chapitre 51, article 86.70.01.

<sup>74</sup> Titre I. Recettes courantes, section II, chapitre 32, article 38.10.09.

<sup>75</sup> Doc. parl. Chambre, DOC 54 1026/002, p.71.

<sup>76</sup> Une recette de 799,1 millions d'euros est comptabilisée pour 2012 (en tenant compte d'un report de 250 millions relatif à 2011), de 481,1 millions d'euros en 2013 et de 469,3 millions d'euros en 2014.

contribution a été évaluée à 130,0 millions d'euros<sup>77</sup>. Cette recette a un caractère structurel<sup>78</sup>.

À ce propos, la Cour signale qu'en vertu d'une loi du 28 juin 2015<sup>79</sup>, le prolongement jusqu'en 2025 de la durée de vie des réacteurs nucléaires de Doel 1 et Doel 2 est conditionné par la conclusion, avant le 30 novembre 2015, d'une convention entre l'État fédéral et le propriétaire des centrales nucléaires. Cette convention doit préciser entre autres, les modalités de calcul de la contribution annuelle dont il est question ci-dessus.

À ce jour, aucune information n'est disponible quant à l'état d'avancement des négociations entre l'État et le propriétaire. La loi prévoit à ce sujet que si cette convention n'est pas conclue dans le délai susmentionné, la date de désactivation de Doel 1 et de Doel 2 sera avancée au 31 mars 2016<sup>80</sup>. Dans cette hypothèse, la recette attendue de 130 millions devrait faire l'objet d'une nouvelle évaluation.

En outre, le conseil des ministres du 28 août 2015<sup>81</sup> a fixé la redevance sur les sites de production d'électricité non-utilisés<sup>82</sup> à 100 millions d'euros en 2015 et à 20 millions d'euros en 2016. La réalisation de l'accord prévu par la loi du 28 juin 2015 pourrait conditionner ces recettes. Des litiges sont d'ailleurs encore pendants et aucune recette n'a été comptabilisée depuis 2011. Enfin, la Cour constate qu'aucune justification n'est présentée à l'appui des montants inscrits en recettes pour les années 2015 et 2016.

### 3.2 Dividendes de participations de l'État dans les institutions financières

Le projet de budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2016 prévoit une recette non fiscale de 75 millions d'euros au titre de dividende en provenance de Belfius<sup>83</sup>. La Cour des comptes constate que ce montant est conforme au chiffre avancé par le président du conseil d'administration de cette banque lors de la présentation des résultats semestriels du 28 août 2015. Pour la période 2017-2020, cette recette structurelle est fixée à 150 millions d'euros<sup>84</sup>.

---

<sup>77</sup> Titre I, section II, chapitre 18, §2, article 37.70.02.

<sup>78</sup> La Cour constitutionnelle a rejeté en date du 17 septembre 2015 le recours introduit par les producteurs d'électricité (Electrabel, EDF Luminus et EDF Belgium) pour contester la taxe nucléaire 2013 et estime que la contribution est légitime et relève de l'intérêt général. Une décision identique a été rendue pour les années antérieures (17 juillet 2014 pour la taxe nucléaire 2012 par exemple).

<sup>79</sup> Loi du 28 juin 2015 modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique.

<sup>80</sup> Art. 2, 2°, de la loi du 28 juin 2015.

<sup>81</sup> Conseil des ministres du 28 août 2015-Notifications du contrôle budgétaire 2015 et du budget initial 2016, p.1.

<sup>82</sup> Titre I, section II, chapitre 18, §2, article 37.70.01.

<sup>83</sup> Titre I, section II, chapitre 18, §1, article 28.20.01.

<sup>84</sup> Conseil des ministres du 28 août 2015-Notifications du contrôle budgétaire 2015 et du budget initial 2016, p.18 et annexe p.2.

### 3.3 Emission Trading System (quotas CO<sub>2</sub>)

Au sein du projet de budget des voies et moyens pour l'année 2016, une recette de 5,1 millions d'euros a été inscrite au titre des revenus issus de la mise aux enchères de droits d'émission dans le cadre de l'Emission Trading System (quotas CO<sub>2</sub>)<sup>85</sup>.

La Cour des comptes rappelle à ce sujet que la recette inscrite au budget des voies et moyens correspond à la partie fédérale de ces droits d'émission et que la répartition de ceux-ci entre l'État fédéral et les trois régions doit encore faire l'objet d'un accord de coopération. En l'absence d'un tel accord, cette recette reste bloquée et il n'est pas exclu qu'elle ne soit à nouveau pas perçue au cours de l'année 2016<sup>86</sup>.

### 3.4 Récupération des créances alimentaires

Au sein du budget des voies et moyens<sup>87</sup>, un article spécifique est prévu pour l'imputation des montants récupérés sur les avances octroyées par l'administration fiscale à certaines bénéficiaires de pensions alimentaires<sup>88</sup>.

Les recettes prévues de ce chef au cours de l'année 2016 sont estimées à 175,2 millions d'euros.

La Cour des comptes a déjà mis en évidence le fait que les estimations de recettes étaient basées non seulement sur les droits constatés durant l'année comme le prévoit la loi<sup>89</sup>, mais également sur l'encours des droits constatés des années précédentes.

Sur la base des justifications, le montant des droits constatés en 2016 s'établirait en réalité à 26,6 millions d'euros.

### 3.5 Accroissement de la rente de monopole de la Loterie nationale

Le conseil des ministres du 28 août dernier<sup>90</sup> a décidé d'accroître de 10 millions d'euros le montant de la rente de monopole due à l'État par la Loterie nationale pour 2015 et de la porter à 105 millions d'euros.

Cette contribution sera de nouveau augmentée de façon structurelle, pour être fixée à partir de 2016 à 135 millions d'euros<sup>91</sup>.

---

<sup>85</sup> Titre I, section II, chapitre 25, article 36.90.03.

<sup>86</sup> Voir à ce propos la partie III - chapitre II - section 25.

<sup>87</sup> Titre II, section II, chapitre 18, §2, art 58.20.03.

<sup>88</sup> Récupérations de pensions alimentaires, chap. 1, sect. 2, §2, art. 58.20.03.

<sup>89</sup> Article 20 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

<sup>90</sup> Notifications du conseil des ministres du 28 août 2015, p.18/25.

<sup>91</sup> Titre I, section II, chapitre 18, § 1, article 36.50.01 - « Rente de monopole de la Loterie nationale. ». Le montant de la rente de monopole est établi avant prélèvement du précompte mobilier. L'article 36.50.01 ne reprend que la recette due après impôt par la Loterie. Le précompte mobilier sur la rente de monopole est pour sa part imputé au titre I, section I, chapitre 18, §1, article 37.20.04 du budget des voies et moyens (« Impôt non ventilé perçu sous forme de précompte »).

La Cour des comptes signale que cette augmentation de recettes au profit de l'État aura probablement pour conséquence une réduction des subsides distribués par la Loterie nationale aux entités bénéficiaires.

En effet, en vertu de l'article 39 du contrat de gestion conclu entre l'État et la Loterie nationale le 20 juin 2010, l'État ne peut accroître le montant globalisé de la rente de monopole et des subsides que pour autant que cette société dégage un résultat comptable positif après versement des impôts, de la rente de monopole, des subsides, des prélèvements pour les réserves légales et des reports de pertes d'années antérieures. Or, il ressort des estimations actuellement disponibles que cette condition ne sera rencontrée ni en 2015, ni en 2016.

## CHAPITRE II

# Recettes de la sécurité sociale

### 1 Évolution générale des recettes

En 2016, les recettes consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé et les régimes hors gestion globale)<sup>92</sup> sont estimées à 78.446 millions d'euros. Cette estimation est inférieure de 265,6 millions d'euros (0,34 %) aux recettes escomptées pour 2015. La baisse des recettes par rapport à 2014 résulte surtout du transfert de compétences aux communautés et aux régions dans le cadre de la sixième réforme de l'État (notamment les allocations familiales, le régime des titres-services et les dépenses pour les soins aux personnes âgées).

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

Description	Recettes 2014	Recettes escomptées 2015	Recettes estimées 2016
Cotisations	53.788,7	55.224,0	54.420,1
Subventions de l'État	14.198,1	9.654,9	9.692,8
Financement alternatif	15.935,2	9.289,7	9.836,6
Autres recettes	5.093,1	4.543,0	4.496,5
<b>Total</b>	<b>89.015,1</b>	<b>78.711,6</b>	<b>78.446,0</b>

Source : SPF Sécurité sociale et exposé général 2016

<sup>92</sup> Pour éviter les doublons, les chiffres ne tiennent pas compte des transferts entre les institutions de sécurité sociale.

La majeure partie des recettes, à savoir 69,37 %, provient des cotisations de sécurité sociale de l'ONSS-Gestion globale, de l'Inasti-Gestion globale, de l'Inami-Soins de santé et des autres régimes hors gestion globale. Les transferts provenant de l'État fédéral représentent 24,90 % des recettes totales et se composent de la subvention de l'État (12,36 %) et de la part des recettes fiscales attribuée à la sécurité sociale (financement alternatif : 12,54 %).

Les estimations de recettes provenant des cotisations de sécurité sociale sont inférieures de 803,9 millions d'euros (1,46 %) aux recettes attendues pour 2015. Elles sont aussi inférieures à raison d'environ 1 milliard d'euros aux estimations du comité de monitoring de septembre 2015. Cette évolution est liée aux mesures concernant le tax shift (et, dans une moindre mesure, aux autres mesures budgétaires) décidées par le gouvernement. Ces mesures ont pour effet de réduire les recettes de cotisations de l'ONSS-Gestion globale à raison de 897 millions d'euros et celles de l'Inasti-Gestion globale de 70 millions d'euros. En ce qui concerne l'ONSS-Gestion globale, l'incidence réelle du tax shift est supérieure à la différence entre les estimations du comité de monitoring et celles de l'exposé général, parce que l'enveloppe promise lors de la confection du budget 2015 dans le cadre du pacte de compétitivité<sup>93</sup> (voir le point 2.1 du présent chapitre) peut aussi être utilisée pour réduire les cotisations patronales. Cette enveloppe était déjà intégrée dans les estimations budgétaires du comité de monitoring.

Les estimations des recettes provenant des subventions de l'État pour 2016 dépassent de 38 millions d'euros (0,39 %) les recettes attendues pour 2015. Cette hausse résulte de l'adaptation annuelle de ce montant à l'évolution de l'index.

Par rapport aux recettes attendues pour 2015, les recettes estimées du financement alternatif pour 2016 augmentent de 546,9 millions d'euros (5,89 %). Cette progression est presque intégralement imputable à la hausse des moyens provenant du précompte mobilier à concurrence de 1.398,3 millions d'euros (qui atteindront 2.106,6 millions d'euros en 2016). Cette augmentation s'explique par deux facteurs : d'une part, la hausse du précompte mobilier fait augmenter la part de la sécurité sociale de 93,6 millions d'euros en 2016 par rapport aux recettes escomptées pour 2015<sup>94</sup> et, d'autre part, l'ONSS-Gestion globale et l'Inasti-Gestion globale reçoivent un montant supplémentaire de 1.304,7 millions d'euros pour compenser la baisse de leurs recettes de cotisations à la suite du tax shift. Par contre, les recettes de TVA diminuent de 881 millions d'euros (12,08 %) par rapport aux recettes escomptées pour 2015. Comme en 2015, le montant de la TVA destiné à l'ONSS-Gestion globale et à l'Inasti-Gestion globale est réduit pour compenser les conséquences de la sixième réforme de l'État. À la suite du transfert de compétences, les dépenses de la sécurité sociale ont diminué depuis 2014. Pour tenir compte de l'incidence de la sixième réforme de l'État, le gouvernement évaluera et reformera les sources de financement de la sécurité sociale en concertation avec les partenaires sociaux<sup>95</sup>. En

<sup>93</sup> Loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance.

<sup>94</sup> À savoir 15 % des recettes totales du précompte mobilier (article 66, § 6, de la loi-programme du 2 janvier 2001).

<sup>95</sup> Voir l'exposé général du projet de budget 2015, DOC 54 0494/001, p. 26.

attendant cette réforme, les transferts de la TVA sont réduits pour faire en sorte que le budget de la sécurité sociale soit en équilibre en termes SEC.

## 2 Recettes propres

### 2.1 Recettes ONSS

#### 2.1.1 Contributions des employeurs

Afin de promouvoir l'emploi et d'améliorer le pouvoir d'achat, le gouvernement a décidé de réduire le pourcentage nominal des cotisations patronales de 32,40 % à 25 % d'ici 2020. Dans l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014, le gouvernement s'est engagé à ce qu'aucun employeur ne paie des cotisations plus élevées qu'avant la réforme.

Le pourcentage nominal se compose de deux parties :

- la cotisation de base de 24,92 %, qui est calculée sur le salaire des employés<sup>96</sup> ;
- la cotisation de modération salariale de 7,48 %.

En appliquant les réductions structurelles de cotisations<sup>97</sup>, le taux de cotisation réel est déjà inférieur et se situe dans une fourchette allant de 17 % (pour les salaires de moins de 1.500 euros par mois) à 28 % (pour les salaires à partir de 4.400 euros par mois).

La diminution des cotisations patronales sera réalisée en plusieurs phases, dont la première sera entamée le 1<sup>er</sup> avril 2016. La perte de recettes, qui pourra s'élever à 1,6 milliard d'euros en 2016 (2,1 milliards d'euros pour une année complète), résulte des mesures suivantes :

- l'enveloppe prévue lors de la confection du budget 2015 en vue d'augmenter les réductions structurelles de cotisations en 2016 (décrite comme étant des « moyens du pacte de compétitivité » ou « tax shift 1 » dans l'Exposé général) : 450 millions d'euros en 2016 (600 millions d'euros pour une année complète) ;
- une enveloppe équivalente au montant de la dispense de versement du précompte professionnel dont les employeurs bénéficient actuellement et qui est supprimée<sup>98</sup> : 670,9 millions d'euros en 2016 (894,5 millions d'euros pour une année complète) ;
- une enveloppe supplémentaire (dans le cadre du « tax shift 2 ») : 465 millions d'euros pour 2016 (620 millions d'euros pour une année complète).

L'ONSS a estimé l'incidence concrète sur les recettes en tenant compte du cadre budgétaire imposé et de sa répartition entre le secteur marchand, le secteur non

---

<sup>96</sup> On entend par « employé » toute personne recrutée dans les liens d'un contrat de travail. Il existe toutefois des exceptions à cette règle.

<sup>97</sup> Pacte de compétitivité : loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance.

<sup>98</sup> Cette dispense est fixée à 1 % de la masse salariale (article 275 du code des impôts sur les revenus).

marchand et le secteur des ateliers protégés<sup>99</sup>. La répartition entre les différentes catégories est nécessaire, parce que la diminution des cotisations ne peut pas être appliquée de la même manière pour tous les employeurs.

#### *Mise en œuvre pratique de la réduction des cotisations*

Pour les employeurs du secteur marchand, la cotisation de base passera de 24,92 % à 22,66 % à partir du 1<sup>er</sup> avril 2016 (la cotisation de modération salariale demeure inchangée). Les réductions structurelles des cotisations augmentent et sont en même temps réparties différemment : par rapport à 2015, le forfait diminue et des réductions plus importantes sont accordées pour les salaires bas. Le tableau ci-après présente les estimations de l'ONSS, qui ont été réalisées en partant de l'hypothèse que la diminution des cotisations entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier.

**Tableau : Incidence de la diminution des cotisations patronales dans le secteur marchand (en millions d'euros)**

Description		Recettes 2016, avant le tax shift	Recettes 2016, après le tax shift
Cotisations patronales (hors cotisation de modération salariale)	A	25.239,3	23.372,7
Réductions structurelles des cotisations - Total	B	4.447,0	4.521,0
- forfait		3.979,5	3.767,7
- salaires bas		60,4	346,2
- salaires élevés		407,2	407,1
Cotisations réellement dues	A-B	20.792,3	18.851,7
Différence entre les estimations avant et après le tax shift			1.940,6
Enveloppes mises à disposition			
Moyens du pacte de compétitivité (part du secteur marchand dans l'enveloppe de 600 millions d'euros)			540,0
Moyens provenant de la suppression de la dispense de versement du précompte professionnel			894,5
Enveloppe supplémentaire pour la réduction des cotisations (part du secteur marchand dans l'enveloppe de 620 millions d'euros)			535,7
Total des moyens octroyés (sur une base annuelle)			1.970,2
Enveloppe pour 2016 (trois trimestres)			1.477,7

Source : ONSS

En ce qui concerne le secteur non marchand et le secteur des ateliers protégés, une enveloppe de 144,3 millions d'euros<sup>100</sup> sur base annuelle a été prévue, qui sera limitée à

<sup>99</sup> Dans l'explication relative à la diminution des cotisations patronales dans l'Exposé général, le secteur marchand est désigné comme étant la « catégorie 1 », le secteur non marchand la « catégorie 2 » et le secteur des ateliers protégés la « catégorie 3 ».

<sup>100</sup> À savoir : 60 millions d'euros provenant de l'enveloppe du pacte de compétitivité et 84,3 millions d'euros provenant de l'enveloppe supplémentaire de 620 millions d'euros.

108,2 millions d'euros en 2016. Il n'a pas encore été déterminé de quelle manière la réduction des cotisations se concrétisera dans la pratique. Il existe en effet dans les deux secteurs précités un mécanisme spécifique selon lequel le montant forfaitaire des réductions structurelles des cotisations est en partie utilisé pour créer de nouveaux emplois. Les employeurs versent le montant de la réduction forfaitaire des cotisations à l'ONSS, qui le transfère à des fonds spécifiques, dénommés « Maribel social ». Ces fonds répartissent les moyens entre les employeurs qui ont créé de nouveaux emplois (ces moyens sont donc inscrits en dépenses dans les tableaux budgétaires de l'ONSS et de l'Exposé général).

Eu égard à la complexité technique, au cadre budgétaire et à la promesse qu'aucun employeur ne paierait davantage de cotisations après la réforme, il est possible que l'incidence réelle de la réforme sur les recettes de l'ONSS s'écarte des estimations. La Cour des comptes suivra l'évolution de cette question dans ses prochains rapports budgétaires.

#### *Financement des réductions de cotisations*

Pour financer les réductions de cotisations, l'ONSS reçoit 1.256 millions d'euros de moyens supplémentaires provenant du précompte mobilier, en sus du montant alloué par les dispositions légales actuelles<sup>101</sup> (voir Partie II – Chapitre I – point 2.1). Ce montant ne couvre pas la totalité de la perte de recettes estimée à 1,6 milliard d'euros. En outre, la diminution des cotisations devrait inciter les employeurs à créer des emplois supplémentaires. L'effet retour de ces emplois supplémentaires est estimé à 225 millions d'euros dans le budget 2016 (incidence pour trois trimestres), qui représente la somme des recettes fiscales supplémentaires (133 millions d'euros), des recettes supplémentaires provenant des cotisations ONSS (34,2 millions d'euros) et de la diminution des dépenses de l'Onem (58 millions d'euros).

Le calcul de l'effet retour repose sur une étude interne réalisée en 2014 par le Bureau fédéral du plan. La Cour des comptes ne dispose pas des données nécessaires pour en évaluer l'exactitude (voir aussi Partie II – Chapitre I – point 2.3).

#### **2.1.2 Autres cotisations**

Les cotisations patronales sur l'allocation complémentaire dans le régime de chômage avec complément d'entreprise et le régime de chômage avec allocation complémentaire augmenteront en 2016 pour tous les nouveaux chômeurs qui entrent dans l'un de ces deux systèmes. Cette mesure doit rapporter 20 millions d'euros. La Cour des comptes ne dispose pas d'information sur la manière dont cette recette supplémentaire a été estimée.

Conformément à la loi, la pension complémentaire (deuxième pilier) peut être versée à partir de 60 ans (l'âge de départ à la retraite réel est fixé dans les plans de pension conclus avec l'employeur). Le gouvernement souhaite relever l'âge légal et le faire coïncider avec l'âge auquel la pension légale est versée. Cette modification entraînera

---

<sup>101</sup> L'article 66, § 6, de la loi-programme du 2 janvier 2001 dispose que 15 % du produit du précompte mobilier sont attribués à la sécurité sociale. Il s'agit d'un montant de 721,7 millions d'euros pour l'ONSS-Gestion globale en 2016.

des recettes supplémentaires pour l'ONSS parce qu'une cotisation ONSS de 8,86 % doit être payée sur les versements effectués dans le cadre du deuxième pilier des pensions. La Cour des comptes n'a pas reçu d'information sur la manière dont cette recette a été estimée.

## 2.2 Recettes de l'Inasti

Le calcul des cotisations sociales des travailleurs indépendants a été modifié à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 : les cotisations sociales sont désormais calculées chaque année sur la base des revenus de l'année même et non plus sur la base des revenus d'il y a trois ans.

La Cour des comptes constate que l'Inasti n'a pas revu sa méthode d'estimation des cotisations pour tenir compte de cette innovation. Elle souligne, à titre indicatif, que sur la base des réalisations de caisse au 30 juin, les recettes attendues pour l'année 2015 pourraient atteindre un montant équivalent à 105,71% du montant budgété par l'Inasti pour cette même année.

Elle signale en outre que les prévisions retenues par l'Inasti en matière de réduction des cotisations sociales (-77,4 millions d'euros) s'écartent des prévisions retenues par le SPF Sécurité sociale et reprises dans l'exposé général (-70,4 millions)<sup>102</sup>. Aucune explication n'a été fournie quant à la divergence ainsi constatée.

## 3 Financement alternatif de la sécurité sociale

Pour 2016, le total des recettes fiscales de tiers et des recettes attribuées à la sécurité sociale se chiffre à 10.140,7 millions d'euros. Ce montant est en augmentation de plus de 500 millions par rapport à 2015.

Les recettes attribuées au financement alternatif de la sécurité sociale se montent à 9.839,8 millions d'euros.

La Cour des comptes relève toutefois que les montants totaux repris d'une part, dans les tableaux des recettes du pouvoir fédéral et d'autre part, dans les tableaux des régimes de protection sociale de l'exposé général, présentent une différence de 3,2 millions d'euros<sup>103</sup>.

### *Attributions de recettes TVA*

L'attribution à la sécurité sociale d'une part des recettes TVA est la principale source de financement alternatif de celle-ci. En effet, près de 6.414,2 millions d'euros de recettes TVA seront attribués en 2016 à la sécurité sociale. Ce montant est cependant en baisse par rapport à 2015 (7.295,2 millions d'euros)<sup>104</sup>.

En attendant la réforme prévue du financement alternatif, le montant global provenant des recettes TVA a été calculé de manière à ce que le résultat de la sécurité sociale en

<sup>102</sup> Exposé général, p.208.

<sup>103</sup> Voir exposé général, p.109 et 178.

<sup>104</sup> Voir exposé général, p.182.

termes SEC soit nul<sup>105</sup>. Il est à noter qu'une base légale doit encore être adoptée pour l'année 2016<sup>106</sup>.

De plus, le financement alternatif lié aux mesures relatives à la diminution de la TVA sur l'électricité en 2014 et 2015 est supprimé à partir de 2016. En effet, le taux de TVA sur l'électricité est repassé de 6% à 21 % au 1<sup>er</sup> septembre 2015.

Le financement alternatif destiné à l'INAMI est également diminué de 150,5 millions d'euros en 2016 en exécution d'une décision du conseil des ministres du 23 octobre 2015 approuvant le budget des soins de santé<sup>107</sup>.

#### *Attribution de recettes du précompte mobilier*

Les recettes attribuées du précompte mobilier sont en augmentation, passant de 708,3 millions d'euros en 2015 à 2.106,6 millions d'euros en 2016<sup>108</sup>. En effet, outre l'attribution de 15% des recettes comme précédemment, un prélèvement complémentaire de 1.304,5 millions d'euros est prévu à partir de janvier 2016<sup>109</sup>. Cette mesure représente la contrepartie du coût du taxshift au niveau de la sécurité sociale. Actuellement, il n'y a pas de base légale pour permettre cette attribution.

La Cour remarque également que la forte augmentation des recettes attribuées à ce titre à la sécurité sociale est basée sur des perspectives de croissance importante de cet impôt (19,8%)<sup>110</sup>.

---

<sup>105</sup> Le montant a été diminué de 5.271,6 millions d'euros, répartis de la manière suivante : - 5.048,6 millions d'euros pour le régime des travailleurs salariés et - 223,0 millions d'euros pour le régime des travailleurs indépendants (exposé général p.192-193).

<sup>106</sup> L'article 66, §3 octies, de la loi-programme du 2 janvier 2001 ne prévoit actuellement cette diminution que pour l'année 2015 (pour un montant de 4.254,8 millions d'euros).

<sup>107</sup> Article 67 bis de la loi-programme du 2 janvier 2001. Un arrêté royal pris en conseil des ministres doit encore fixer le montant exact pour 2016.

<sup>108</sup> Voir exposé général, p.182.

<sup>109</sup> Voir exposé général, p. 192 et 208.

<sup>110</sup> Voir exposé général, p.110.

## PARTIE III

# Dépenses de l'Entité I

## CHAPITRE I

# Budget général des dépenses - Introduction

### 1 Évolution générale des crédits dans le projet de budget général des dépenses

Les crédits de liquidation (105.851,7 millions d'euros) inscrits dans le présent projet de budget général des dépenses diminuent globalement de 5.079,2 millions d'euros par rapport aux crédits de l'année 2015 (110.930,9 millions d'euros)<sup>111</sup>.

Cette diminution concerne principalement les crédits de la section 51 – Dette publique du budget général des dépenses. Ces crédits baissent de 5.921,5 millions d'euros, dont -5.493 millions d'euros pour l'amortissement de la dette et -428,5 millions d'euros pour les dépenses hors dette (principalement des intérêts : -344,9 millions d'euros et des octrois de crédits : -90 millions d'euros). La contribution RNB, inscrite à la section 52, progresse de 536,7 millions d'euros.

Les crédits de liquidation des sections 01 à 46 augmentent de 305,6 millions d'euros pour s'établir à 52.385,5 millions d'euros. Pour ce qui est de la comparaison des crédits 2015 et 2016, l'exposé général apporte deux corrections aux crédits de liquidation 2015. La première consiste à réduire les crédits 2015 concernant les communautés et les régions (530,5 millions d'euros)<sup>112</sup>. La deuxième vise à relever les crédits 2015 à concurrence d'une dotation complémentaire de 80,8 millions d'euros aux communautés qui doit encore être approuvée par la Chambre des représentants<sup>113</sup>. Compte tenu de ces corrections, les crédits de liquidation des sections 01 à 46 augmentent de 764,5 millions d'euros<sup>114</sup>, soit +1,5%.

---

<sup>111</sup> Budget général des dépenses, p. 11.

<sup>112</sup> Voir exposé général, p. 123. Il s'agit en l'occurrence des dépenses à la charge des régions et des communautés. De tels crédits ne sont plus inscrits pour 2016.

<sup>113</sup> Cette augmentation sera concrétisée dans un feuillet d'ajustement à adopter par la Chambre des représentants (exposé général, p. 123).

<sup>114</sup> Exposé général, p. 85 et 133. En outre, l'exposé général tient compte d'une différence supplémentaire de 9,2 millions d'euros concernant les crédits 2015.

## 2 Les fonds organiques

### Simplification administrative des fonds organiques

En conseil des ministres du 1<sup>er</sup> octobre 2015<sup>115</sup>, le gouvernement a décidé de rationaliser le fonctionnement des fonds organiques inscrits au budget général des dépenses, ce qui entraîne :

- la suppression de 30 fonds organiques et un régime transitoire pour 6 autres fonds conduisant, à moyen terme, soit à leur disparition, soit à la création d'un nouveau fonds après adaptation de leurs moyens disponibles aux dépenses prévues ;
- le maintien de 6 fonds organiques moyennant toutefois une désaffectation, immédiate ou progressive, d'une partie des moyens actuellement disponibles, avec pour corollaire que les moyens ainsi désaffectés pourront être utilisés pour le financement des dépenses générales de l'Etat ;
- le maintien de la situation actuelle pour 35 fonds<sup>116</sup>. Il s'agit notamment de tous les fonds bénéficiant d'un financement européen ou international, des fonds 13.5 (services de gardiennage), 13.6 et 23.5 (risques accidents majeurs), 32.7 (Fapetro), 33.6 (Beliris) et 46.1 (avances récupérables)<sup>117</sup>. Il est prévu que pour certains d'entre eux, ce maintien pourrait être revu à l'occasion du projet de budget général des dépenses pour l'année 2017.

La Cour des comptes rappelle que les fonds organiques sont régis par l'article 62 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. Ils se justifient lorsque, pour une raison particulière, le législateur a estimé nécessaire d'affecter spécifiquement certaines recettes au financement de dépenses particulières. Ils constituent de ce fait une dérogation au principe d'universalité, selon lequel l'ensemble des recettes s'appliquent à l'ensemble des dépenses. À titre d'exemple, les fonds suivants répondent à cette motivation :

- les fonds alimentés par des redevances ou des contributions versées par une catégorie de citoyens ou d'entreprises, en contrepartie d'une prestation de services par l'administration fédérale ;
- les fonds de emploi, sur lesquels sont imputées les recettes issues de prestations effectuées par l'administration et qu'elle peut réutiliser à son profit (SPF Affaires étrangères, Ministère de la Défense nationale et Police fédérale) ;

---

<sup>115</sup> Notifications du conseil des ministres du 1<sup>er</sup> octobre 2015 relatives à la simplification administrative des fonds organiques.

<sup>116</sup> Certains fonds sont maintenus mais font l'objet d'un transfert au sein d'organismes publics. C'est le cas du fonds 02.1 (Financement des missions d'information et de communication) intégré au sein d'un service administratif à comptabilité autonome, et des fonds 25.4, 25.5 et 25.6 (Végétaux), transférés vers l'AFSCA.

<sup>117</sup> La numérotation des fonds est indépendante de celle des programmes budgétaires dans lesquels ils sont insérés.

- les trois fonds alimentés par une partie du produit de l'impôt des personnes physiques, en application des lois de financement des communautés et des régions (fonds pour les sommets européens<sup>118</sup>, fonds Beliris<sup>119</sup> et fonds pour le paiement des primes linguistiques<sup>120</sup>).
- le fonds alimenté par des centimes additionnels sur les amendes pénales, pour l'indemnisation des victimes d'actes intentionnels de violence ;
- le fonds alimenté par les surplus budgétaires et les recettes non fiscales exceptionnelles, pour le financement du Fonds de vieillissement ;
- le fonds belge pour la sécurité alimentaire, alimenté par un prélèvement annuel sur les bénéfices de la Loterie nationale, pour le financement de l'aide alimentaire dans les pays de la zone subsaharienne.

La Cour des comptes fait remarquer que la concrétisation de cette réforme des fonds organiques impose que la loi du 27 décembre 1990 créant des fonds organiques soit modifiée. L'avant-projet de loi programme tel qu'approuvé par le conseil des ministres du 11 octobre 2015 prévoit à cet égard les articles nécessaires.

Il en sera de même des lois déterminant la nature et/ou le volume des recettes de certains fonds. Ainsi, le fonds belge pour la sécurité alimentaire bénéficie d'une contribution financière de 250 millions d'euros, issue des bénéfices nets de la Loterie nationale, qui lui avait été garantie au cours de la période 2010-2020<sup>121</sup>. La désaffectation des moyens de ce fonds se concrétisera par le maintien des moyens strictement nécessaire pour solder l'encours des engagements contractés précédemment<sup>122</sup>.

La Cour des comptes constate également que depuis l'année 2015, la situation des fonds organiques n'est plus intégrée dans les tableaux budgétaires proprement dits du budget général des dépenses. Elle avait d'abord fait l'objet en 2015 d'une simple récapitulation synthétique dans l'Exposé général, avant d'être reprise cette année dans le projet de budget général des dépenses dans un tableau particulier<sup>123</sup>. Il en résulte que les crédits de ces fonds sont désormais présentés de la même manière que les autres crédits et que seule la mention « *fon* » permet de les distinguer des premiers. Cette nouvelle présentation amoindrit l'information parlementaire, puisqu'elle ne permet plus de

---

<sup>118</sup> Fonds destiné au financement de certaines dépenses liées à la sécurité découlant de l'organisation des sommets européens à Bruxelles, ainsi que de dépenses de sécurité et de prévention en relation avec la fonction de capitale nationale et internationale de Bruxelles (programme 13.56.7).

<sup>119</sup> Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles (programme 33.55.2).

<sup>120</sup> Fonds pour le financement des primes linguistiques (programme 13.40.4).

<sup>121</sup> Loi du 19 juin 2011 exécutant et modifiant la loi du 19 janvier 2010, abrogeant la loi du 9 février 1999 portant création du Fonds belge de survie et créant un Fonds belge pour la Sécurité alimentaire.

<sup>122</sup> Il est prévu par ailleurs qu'une proposition de réforme du budget de la Coopération sera transmise au conseil des ministres dans le courant de l'année 2016 (notification du 1er octobre 2015).

<sup>123</sup> Estimation des moyens des fonds budgétaires organiques ». Tableau II. 2 du budget général des dépenses. Tous les fonds y sont repris, y compris les fonds supprimés, qui ne se distinguent des fonds maintenus que par l'absence de dépenses en 2016.

mettre aisément en évidence le lien entre les dépenses effectivement supportées par chacun de ces fonds et les soldes des moyens qui y sont disponibles.

#### *Les fonds supprimés*

Certains fonds organiques sont inactifs depuis de nombreuses années et présentaient des soldes de moyens disponibles de faible importance<sup>124</sup>.

La Cour des comptes relève toutefois qu'un certain nombre de fonds supprimés ne répondent pas à cette situation. C'est plus particulièrement le cas des fonds 13.4 (sécurité contre l'incendie et les explosions), 32.5 (plateau continental) et 32.9 (surendettement), alimentés par des contributions versées en contrepartie de prestations rendues par l'administration<sup>125</sup>. Pour ces fonds, des allocations de base limitatives remplaceront désormais les crédits variables.

Le gouvernement a indiqué lors dans ses notifications du 1<sup>er</sup> octobre 2015 que certaines garanties seraient apportées aux contributeurs de ces anciens fonds. Plus précisément, aucune redistribution de crédits au profit d'autres activités des SPF concernés ne sera autorisée à partir des crédits qui remplaceront les crédits variables. Cette limitation est reprise dans la disposition légale 1-01-3, §8. De plus, la comptabilité devrait être organisée de manière à maintenir un lien étroit entre le volume des recettes spécifiques attendues et celui des crédits qui seront octroyés pour les mêmes dépenses dans l'avenir.

#### *Les fonds maintenus dont les moyens sont en partie désaffectés*

Le gouvernement a également décidé de modifier, pour la seule année 2016, les modalités de report des moyens disponibles en fin d'année budgétaire sur certains fonds organiques. Une désaffectation de moyens sera opérée avant la fin de l'année en vue d'éviter de reporter une partie des soldes disponibles<sup>126</sup>. Les moyens qui resteraient ainsi disponibles au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante seraient limités, selon les fonds, à la couverture des dépenses attendues au cours de l'année 2017 sur la base des réalisations des années précédentes. Cette désaffectation devrait être régularisée par l'insertion d'une disposition spécifique dans le projet d'ajustement budgétaire de l'année 2016.

### **3 Atteintes à la spécialité budgétaire**

#### **3.1 Provisions interdépartementales**

Le projet de budget général des dépenses pour l'année 2016 (section 03) contient trois provisions interdépartementales pour un montant global de 558,0 millions d'euros en crédits d'engagement et de 653,0 millions d'euros en crédits de liquidation.

---

<sup>124</sup> Ces fonds n'étaient d'ailleurs plus repris depuis plusieurs années dans les tableaux du budget général des dépenses, malgré le prescrit légal. Par ailleurs, le fonds de la Croix-Rouge, dont la nature était avant tout comptable, a également été supprimé.

<sup>125</sup> Le fonds 12.2 (Jeux de hasard), que le conseil des ministres du 1<sup>er</sup> octobre 2015 avait décidé de supprimer, a finalement été maintenu dans le projet de budget général des dépenses de l'année 2016.

<sup>126</sup> Cet excédent, qui s'explique en partie par les mesures de prudence budgétaire prises au cours des années passées, a fait l'objet de plusieurs remarques de la part de la Cour des comptes au cours des années écoulées.

La provision interdépartementale la plus importante, d'un montant de 350 millions d'euros<sup>127</sup>, a été inscrite dans ce budget pour la couverture des dépenses non structurelles concernant l'asile et la migration. A cet égard, la Cour des comptes rappelle que ce caractère non structurel est conditionné à l'appréciation postérieure de la Commission européenne sur la base des justifications qui lui seront transmises par le gouvernement belge.

Une provision à hauteur de 208,0 millions d'euros est inscrite pour l'engagement et la liquidation de dépenses de nature variées<sup>128</sup>, à savoir des frais de justice, des dédommagements, de l'arriéré des primes de compétence, de la cyber-sécurité, des investissements militaires et d'« autres dépenses diverses. »

A cet égard, la Cour rappelle que le regroupement de dépenses de nature aussi diversifiée au sein d'une même allocation de base nuit à la transparence budgétaire<sup>129</sup>.

Selon les justifications jointes au présent projet de budget, les moyens disponibles pour faire face aux dépenses non énumérées dans l'intitulé de cette allocation de base (la « marge ») ne s'élève en 2016 qu'à 4,5 millions d'euros. La Cour signale qu'au cours de l'année écoulée, l'insuffisance de la provision pour dépenses de nature variée a conduit le gouvernement à recourir à plusieurs prélèvements sur la provision interdépartementale relative à la sécurité, pour des dépenses étrangères à cet objet. Une telle constatation s'applique plus particulièrement au transfert d'un crédit de 44,7 millions d'euros pour la liquidation des factures arriérées du SPF Justice<sup>130</sup>, de 23,9 millions d'euros pour la couverture de charges du passé auprès de Belgocontrol et de 7,5 millions d'euros pour le paiement de la TVA et du passif technique de l'ONDRAF<sup>131</sup>.

Enfin, une provision de 95,0 millions d'euros en crédits de liquidation est reprise pour la couverture des dépenses non structurelles concernant la sécurité<sup>132</sup>. Le caractère non structurel de cette provision est également soumis à l'appréciation de la Commission.

### 3.2 Modifications au sein des programmes budgétaires

En vertu du principe de spécialité budgétaire, les crédits de dépenses ne sont pas accordés globalement au gouvernement mais sont répartis en programmes dits « d'activité ». Cette spécialisation a pour objet de mettre en corrélation d'une part les moyens accordés et, d'autre part, les objectifs qui sont poursuivis par le pouvoir exécutif.

<sup>127</sup> Allocation de base 03.41.10.01.00.03.

<sup>128</sup> Allocation de base 03.41.10.01.00.01.

<sup>129</sup> Une répartition « indicative » de ces moyens est reprise à la page 132 de l'exposé général.

<sup>130</sup> Arrêté royal du 29 octobre 2015 portant répartition du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2015 et destiné à couvrir des dépenses non structurelles concernant la sécurité.

<sup>131</sup> Arrêté royal du 23 août 2015 portant répartition du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2015 et destiné à couvrir des dépenses non structurelles concernant la sécurité.

<sup>132</sup> Allocation de base 03.41.10.01.00.02. Il n'est pas possible à l'heure actuelle de préjuger de la manière dont le gouvernement adaptera le budget de l'année 2016 pour faire face aux dépenses nées de la menace terroriste (4,00 millions d'euros sont prévus) et s'il aura recours à cet effet à une provision interdépartementale.

Par ailleurs, des programmes dits « de subsistance » regroupent les crédits qui ne peuvent être aisément identifiés pour la réalisation de ces objectifs<sup>133</sup>.

La Cour des comptes constate qu'au sein du présent projet de budget général des dépenses, différents crédits, qui jusqu'alors avaient été repris sans interruption dans des programmes d'activité, ont fait l'objet de regroupements au sein de ces programmes de subsistance. Un tel regroupement réduit le contrôle parlementaire puisqu'il ne permet plus désormais de déterminer à quelle fin ces crédits seront accordés à partir de 2016.

La Cour renvoie aux commentaires qu'elle formule à ce sujet à l'égard des sections 12 (SPF Justice), 13 (Intérieur), 18 (Finances) 25 (SPF Santé publique) et 46 (SPP Politique scientifique) du projet de budget général des dépenses à l'examen.

## **4 Financement des entités fédérées**

### **4.1 Transferts aux entités fédérées**

Conformément aux lois de financement des communautés et régions<sup>134</sup>, les montants dus à celles-ci sont notamment établis sur la base des taux d'inflation et de croissance du PIB fixés par le budget économique du Bureau fédéral du plan du 9 septembre 2015<sup>135</sup>. La Cour signale à cet égard que les montants repris dans les justifications du budget des voies et moyens ont été calculés conformément à la loi et que les paramètres du budget économique ont été pris en compte.

Sur cette base, l'ensemble des moyens dus par l'État aux entités fédérées au titre de moyens attribués, d'affectations sur des fonds budgétaires et de dotations inscrites au budget général des dépenses<sup>136</sup>, s'élèvera en 2016 à 40.967,7 millions d'euros<sup>137</sup>.

---

<sup>133</sup> Article 48 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

<sup>134</sup> Il s'agit à titre principal de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relatives aux institutions bruxelloises et de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

<sup>135</sup> Ainsi que sur la base de données démographiques et fiscales.

<sup>136</sup> Les recettes perçues par l'État au titre de l'IPP régional sont abordées dans le point 2 ci-après.

<sup>137</sup> Non compris les montants dus au titre de la mainmorte, pour lesquels les paramètres de calcul ne sont pas actuellement disponibles.

### *Les moyens attribués*

C'est ainsi, par exemple, que la diminution, par rapport à l'année 2015, des moyens IPP<sup>138</sup> attribués à la Communauté flamande (-87,6 millions d'euros, -1,7%) et à la Communauté française (-98,4 millions d'euros, -3,9%) trouve son origine dans la disposition légale qui réduit de façon ponctuelle ces transferts au titre de la contribution des communautés à l'assainissement des finances publiques en 2016<sup>139</sup>. Pour la Communauté française, ce montant inclut également une diminution de 28,5 millions d'euros à titre de correction liée à l'existence d'une période de transition s'étendant jusqu'en 2034.

De même, la diminution des moyens IPP attribués aux régions flamande (-461,0 millions d'euros, -16,41%), wallonne (-216,5 millions d'euros, -7,8%) et bruxelloise (-54,2 millions d'euros, -4,7%) découle de l'application en 2016 d'une diminution nominale prévue par la loi, de la mise en œuvre d'un nouveau système de détermination du montant de solidarité nationale et, enfin, d'une correction à appliquer au cours de la période de transition dont il a été question plus haut.

### *Les dotations aux communautés*

Les dotations inscrites à la section 01 du budget général des dépenses, pour le financement des nouvelles compétences transférées aux communautés, connaissent pour leur part une hausse de 0,25% par rapport à l'année 2015.

Cette évolution, qui découle des dispositions de la loi de financement, s'explique tout d'abord par le fait que les sommes dues par l'État ne sont pas pleinement adaptées à la croissance réelle du PIB, en raison de la contribution de ces entités au coût du vieillissement.

Elle s'explique également, en 2016, par l'attribution aux communautés des moyens relatifs à la prise en charge des institutions hospitalières. En effet, les transferts ordinaires dus par l'État pour le financement de ces hôpitaux (+594,2 millions d'euros) sont exceptionnellement compensés au cours de cette année par la mise à charge de ces communautés du coût des investissements antérieurement réalisés par l'État (-804,0 millions d'euros), conformément à la loi de financement.

### *Les fonds organiques*

La Cour des comptes mentionne que la simplification administrative des fonds prévue en 2016 aura pour conséquence de désaffecter une partie des moyens octroyés à la Région de Bruxelles-Capitale pour l'organisation des sommets européens<sup>140</sup>. Plus précisément, le conseil des ministres du 10 octobre 2015 a décidé qu'« une analyse plus

<sup>138</sup> Les moyens attribués en matière de TVA et d'IPP transitent par le budget général des dépenses, par le biais des fonds d'attribution (Doc. parl. Chambre DOC 54 n°1352/02, pp. 691-698).

<sup>139</sup> Il n'en va pas de même cependant de la partie TVA attribuée aux communautés (15.492,3 millions d'euros), dont le taux de croissance global (2,55%) est conforme au taux de l'inflation et à celui de la croissance du PIB.

<sup>140</sup> Programme 13.56.7- fonds destiné au financement de certaines dépenses liées à la sécurité découlant de l'organisation des sommets européens Bruxelles, ainsi que de dépenses de sécurité et prévention en relation avec la fonction de capitale nationale et internationale de Bruxelles

*approfondie de la réserve existante sur ce fonds sera effectuée pour évaluer le montant à désaffecter en fonction de la base légale des demandes de crédits »<sup>141</sup>.*

La Cour rappelle que le fonds « Beliris » inscrit à la section 33 du budget général des dépenses<sup>142</sup> présente depuis plusieurs années des moyens disponibles importants. Ainsi, pour l'année 2016, le solde en crédits d'engagement du 1<sup>er</sup> janvier est estimé dans le présent projet de budget à 324,6 millions d'euros. Dans le cadre de la simplification des fonds, le gouvernement a décidé de ne pas supprimer ce fonds organique. Il est cependant prévu que pour les fonds maintenus, les dépenses évolueront parallèlement avec les recettes annuelles. Dans la mesure où ce fonds est alimenté par un prélèvement annuel de 125 millions d'euros sur l'IPP, l'application d'une telle règle aurait pour conséquence que le montant disponible de 324,6 millions d'euros ne pourrait pas être engagé. Le conseil des ministres du 10 octobre 2015 a cependant prévu que le ministre du Budget pouvait déroger à cette règle générale.

#### *Les compétences provisoirement maintenues*

Enfin, la Cour des comptes constate que plusieurs compétences régionalisées ou communautarisées continueront à être provisoirement exercées par l'administration fédérale, en dépit du prescrit de l'article 75, §1, qui limitent cette prise en charge au 31 décembre 2015. Une telle situation se présente notamment en matière de politique de mobilité<sup>143</sup>. Il a été à cet égard décidé que de telles dépenses seraient imputées au budget général des dépenses lorsqu'il s'agira de charges communes au SPF Mobilité et aux régions<sup>144</sup> ; le remboursement par les régions serait pour sa part effectué sur le budget des voies et moyens. À l'inverse, lorsque les compétences sont de nature strictement régionales<sup>145</sup>, les opérations de recettes et de dépenses seront considérées comme des opérations pour compte de tiers.

## **4.2 Impôt des personnes physiques régional 2016**

L'impôt des personnes physiques régional est égal aux centimes additionnels régionaux diminués des dépenses fiscales régionales. L'impôt des personnes physiques régional servant de recettes aux régions pour une année budgétaire est celui de l'exercice d'imposition de cette même année.

Comme le montant des centimes additionnels et des dépenses fiscales d'un exercice d'imposition n'est connu qu'au cours de l'année suivante, il est nécessaire de travailler pendant l'année budgétaire avec des avances, qui doivent être estimées.

Comme en 2015, les centimes additionnels des régions en 2016 seront équivalents à ceux à politique inchangée. Dans ce cas, le montant total des centimes additionnels des trois

---

<sup>141</sup> Notifications du conseil des ministres du 10 octobre 2015, p.3.

<sup>142</sup> Programme 33.55.2-fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles.

<sup>143</sup> La Cour renvoie également aux commentaires de la section 24 du budget général des dépenses, pour ce qui concerne le maintien au budget de l'Etat des crédits nécessaires aux paiements des allocations pour personnes handicapées.

<sup>144</sup> Il s'agit plus particulièrement de la couverture des frais liés aux applications informatiques pour le permis de conduire.

<sup>145</sup> Transport exceptionnel, navigation intérieure, transport de marchandises dangereuses...

régions est égal au facteur d'autonomie multiplié par l'impôt État. Par conséquent, pour estimer les avances à verser en 2016, il convient d'estimer l'impôt État de l'exercice d'imposition 2016.

Une estimation de l'impôt État de l'exercice d'imposition 2016 a été réalisée en septembre 2015.

La méthode d'estimation est, en principe, toujours la même : elle consiste à effectuer une simulation des recettes de l'impôt État pour un échantillon de contribuables répartis entre les trois régions à partir des données d'un exercice d'imposition clôturé. Les résultats de cette simulation sont ensuite extrapolés à l'exercice d'imposition concerné.

Les paramètres utilisés pour extrapoler le montant total de l'impôt État sont l'inflation, la croissance réelle du revenu imposable et l'élasticité de l'impôt des personnes physiques par rapport au revenu imposable. La répartition du montant total entre les régions se base sur une extrapolation de la part de chacune d'entre elles dans la simulation à partir de la croissance réelle du revenu imposable régional et de l'élasticité régionale de l'impôt par rapport au revenu imposable.

L'estimation de septembre 2015 repose sur les données de l'exercice d'imposition 2013 concernant 335.560 dossiers, qui ont été introduites dans le programme de calcul réel de l'impôt des personnes physiques de l'exercice d'imposition 2015.

Selon cette estimation, l'impôt État de l'exercice d'imposition 2015 sera de 45.252,4 millions d'euros. L'impôt État de l'exercice d'imposition 2016 a été obtenu en appliquant un taux de croissance de 1,724 % à ce montant. Ensuite, un montant de 450,0 millions d'euros, correspondant au montant estimé du taxshift I pour l'exercice d'imposition 2016<sup>146</sup>, a été déduit et un montant de 14,6 millions d'euros a été ajouté pour tenir compte de l'incidence de la non-indexation de certaines dépenses fiscales fédérales dans le cadre de l'impôt des personnes physiques.

L'estimation de septembre 2015 a abouti aux montants suivants en ce qui concerne l'impôt État et les centimes additionnels 2016, obtenus en application du facteur d'autonomie provisoire de 25,99 % :

Tableau – Impôt État et centimes additionnels

	Impôt État	Centimes additionnels
Région flamande	28.987.378.981	7.533.819.797
Région wallonne	12.919.815.637	3.357.860.084
Région de Bruxelles-Capitale	3.689.749.577	958.965.915
<b>Total</b>	<b>45.596.944.195</b>	<b>11.850.645.796</b>

<sup>146</sup> Par contre le taxshift II n'a pas d'impact pour les communautés et régions en 2016.

Après que les dépenses fiscales estimées ont été déduites des centimes additionnels, les avances de l'impôt des personnes physiques régional 2016 s'élèvent à :

Tableau – Avances de l'impôt des personnes physiques

	Centimes additionnels	Dépenses fiscales	Avances
Région flamande	7.533.819.797	2.048.449.614	5.485.370.184
Région wallonne	3.357.860.084	865.320.798	2.492.539.286
Région de Bruxelles-Capitale	958.965.915	170.241.321	788.724.594
<b>Total</b>	<b>11.850.645.796</b>	<b>3.084.011.732</b>	<b>8.766.634.064</b>

## 5 Documents budgétaires manquants

La Cour des comptes constate que le budget du Service d'information scientifique et technique (SIST), un service de l'État à gestion séparée<sup>147</sup>, n'est pas soumis pour approbation (disposition légale 5-01-1 – voir le tableau 4 du budget général des dépenses Partie II)<sup>148</sup>.

Contrairement aux dispositions de l'article 3 de la loi du 16 mars 1954, les budgets des parastataux de la catégorie B ne sont pas annexés à la justification du budget, ni les tableaux de synthèse des opérations des organismes de la catégorie D.

<sup>147</sup> Arrêté royal du 19 août 1997 portant création au sein des Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, du service de l'État à gestion séparée « Service d'information scientifique et technique » (SIST), en application de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, 6°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

<sup>148</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 54 1352/002.

## CHAPITRE II

# Budget général des dépenses - Sections

## Section 12 – SPF Justice

### 1 Généralités

Le SPF Justice a opéré plusieurs fusions de crédits parmi les crédits de personnel de l'ordre judiciaire et parmi une part substantielle des crédits relatifs au fonctionnement et aux investissements informatiques du département. La division organique 63 -Service de politique criminelle a été supprimée et l'intégralité des crédits ont été repris sous la division 40 -Services centraux.

La Cour des comptes estime que la suppression de divers programmes ou d'allocations de base et le regroupement des crédits y afférents au sein d'allocations de base existantes est de nature à nuire au principe de spécialité budgétaire et à la transparence nécessaire au contrôle exercé par la Chambre.

En outre, ces fusions ainsi que l'intégration, dans les tableaux budgétaires, des crédits de l'ordre de 101,1 millions d'euros obtenus lors du premier ajustement du budget 2015, destinés à couvrir partiellement des arriérés des années 2011 à 2014, ne facilitent pas la compréhension des évolutions de crédits.

D'une manière générale, les justifications fournies à l'appui des évolutions de crédits restent très lacunaires au regard de l'importance du budget de ce SPF.

### 2 Dépenses de personnel

Le montant des crédits disponibles pour 2015, avant le second ajustement, s'élève à 1.302 millions<sup>149</sup>, dont 79,6 % étaient consommés au 31 octobre 2015. Sur la base du monitoring mensuel, quatre postes pourraient présenter en fin d'année des soldes négatifs : les rémunérations du personnel non statutaire des établissements pénitentiaires<sup>150</sup> (-2,6 millions), du personnel statutaire restant affecté au centre fermé de Tongres<sup>151</sup> (-0,9 million), des magistrats statutaires<sup>152</sup> (-7,8 millions) et les dépenses pour les rémunérations du personnel non-confessionnel<sup>153</sup> (-3,4 millions). Néanmoins,

<sup>149</sup> En 2014, les dépenses de personnel se sont élevées à 1.379 millions d'euros. La différence entre 2014 et 2015 s'explique par le transfert des Maisons de justice aux entités fédérées (-73,2 millions) suite à la 6<sup>e</sup> réforme de l'État et la prise en compte, conformément aux règles SEC, des indemnités forfaitaires et autres (allocations de base 12.11.99) et les paiements pour le personnel détaché (allocations de base 12.21.48). Pour les années 2015 et 2016, il y a lieu d'ajouter 9,5 millions d'euros correspondant à ces indemnités et paiements.

<sup>150</sup> Allocation de base 12 51 01 11.00.04.

<sup>151</sup> Allocation de base 12 51 50 11.00.03.

<sup>152</sup> Allocation de base 12 56 04 11.00.03.

<sup>153</sup> Allocation de base 12 59 10 11.00.03.

les crédits de personnel disponibles resteraient suffisants pour opérer les redistributions nécessaires.

Pour 2016, les crédits de personnel prévus s'élèvent à 1.268,3 millions d'euros. La base de calcul des crédits alloués tient compte des crédits obtenus lors du premier ajustement budgétaire de 2015.

### 2.1 Programme 12 56 0 – Juridictions ordinaires

La Cour des comptes constate que le projet de budget opère une fusion, au sein du programme de subsistance des juridictions ordinaires, des crédits de personnel relatifs au personnel statutaire et non statutaire des cours et tribunaux, des crédits de personnel relatifs aux magistrats statutaires et non statutaires et des crédits de personnel de l'Office central pour la saisie et la confiscation<sup>154</sup>, exception faite des crédits de personnel du Collège des cours et tribunaux, du Collège du ministère public et de la Cour de cassation et des crédits relatifs aux indemnités forfaitaires et autres. Seule subsiste la distinction entre personnel statutaire et non statutaire.

Ces crédits enregistrent par ailleurs une diminution globale de l'ordre de 15,8 millions d'euros par rapport à 2015. Le tableau suivant montre l'évolution de ces crédits entre 2014 et 2016 :

Tableau – Evolution des crédits de personnel des programmes 12 56 0 & 12 56 4 (en millions d'euros)

Allocations de base	2014	2015	2016
Crédits de liquidation	réalizations	ajusté	initial
12 56 01 11.00.03	274,2	273,4	532,8
12 56 01 11.00.04	86,6	86,2	89,9
12 56 04 11.00.03	287,3	271,6	--
12 56 04 11.00.04	5,5	5,7	--
12 56 40 11.00.03	1,1	1,1	--
12 56 40 11.00.04	0,6	0,5	--
<b>Totaux</b>	<b>655,2</b>	<b>638,4</b>	<b>622,6</b>

Source : Cour des comptes et SAP-Fedcom

En 2015, la Cour a constaté<sup>155</sup> que des crédits 2014 avaient été dépassés et que ces dépassements concernaient surtout le SPF Justice. Les crédits de personnel non utilisés au sein de cette section budgétaire (72,5 millions d'euros en engagement et plus de 73 millions en liquidation) étaient pourtant suffisants pour couvrir ces dépassements mais ils n'ont pas été régularisés par des redistributions.

Etant donné le dépassement constaté en 2014 au sein des crédits de personnel de la division organique 56, à savoir 9,6 millions d'euros en engagement et 9,4 millions d'euros en liquidation, ainsi que le risque de dépassement en 2015 évoqué ci-avant et

<sup>154</sup> Programme 12 56 4. Les frais de fonctionnement et d'investissement de cet organe sont également repris avec ceux du programme 12 56 01.

<sup>155</sup> Lettre réf. A5 – 3.708.144 B1 du 20 mai 2015.

l'absence d'indication dans les justificatifs, il n'est pas certain que les crédits prévus en 2016 soient suffisants.

En outre, il y a lieu de tenir compte de l'entrée en fonction, le 1<sup>er</sup> janvier 2016, de chambres de protection sociale dans le cadre de la loi du 5 mai 2014<sup>156</sup> relative à l'internement. Il est prévu que ces chambres soient composées d'un magistrat et de deux assessseurs, spécialisés en réinsertion sociale et en psychologie clinique, soit 6 assessseurs<sup>157</sup>, ainsi que le personnel de greffe des chambres de protection sociale. Le coût supplémentaire est estimé à 1,1 million d'euros.

Les crédits de personnel de l'ordre judiciaire sont par ailleurs limités par la circulaire n° 645 du 12 mai 2015<sup>158</sup>. Celle-ci prévoit, pour 2016, une limite d'engagement de 643,4 millions d'euros pour l'enveloppe de personnel de l'ordre judiciaire, en ce compris les Collèges et la Cour de Cassation.

## 2.2 Programme 12 59 1- Laïcité

Depuis 2010, les crédits alloués pour les rémunérations du personnel non-confessionnel<sup>159</sup> se sont avérés insuffisants. Le déficit estimé atteint 3,4 millions d'euros en 2015. En 2016, les crédits alloués, au montant de 11,2 millions d'euros, sont réduits de 229.000 euros par rapport au budget 2015.

Au vu des besoins estimés à 16 millions d'euros, les crédits seront insuffisants, ce qui hypothèque la reconnaissance des trois derniers services locaux<sup>160</sup> d'assistance morale non-confessionnelle. Il était pourtant initialement prévu de remplir le cadre au plus tard en 2008.

## 3 Dépenses de fonctionnement et d'investissement

### 3.1 Arriérés

Le premier ajustement du budget 2015 a accru les crédits de fonctionnement d'un montant de 101,1 millions d'euros, afin d'apurer des factures des années 2011 à 2014, impayées en date du 4 février 2015<sup>161</sup>. Ces arriérés concernent principalement des frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police<sup>162</sup>, des frais médicaux aux détenus et aux internés<sup>163</sup>, des achats de biens non durables et de services de l'ordre

<sup>156</sup> Loi du 5 mai 2014 relative à l'internement.

<sup>157</sup> Les vacances d'emplois d'assesseurs spécialisés en psychologie clinique et en réinsertion sociale ont été publiées au Moniteur belge le 7 mai 2015.

<sup>158</sup> Circulaire n°645 du 12 mai 2015 relative au monitoring fédéral du risque de dépassement des crédits de personnel en 2015 et 2016 (Moniteur belge du 26 mai 2015).

<sup>159</sup> Allocation de base 12 59 10 11.00.03.

<sup>160</sup> Andenne, Diest, Jemeppe, soit 15 personnes maximum.

<sup>161</sup> Le montant de ces factures avait été estimé à 182,9 millions au 31 décembre 2014.

<sup>162</sup> Allocation de base 12 56 03 12.11.40 : + 36 millions d'euros.

<sup>163</sup> Allocation de base 12.51.32.121131 : + 39,1 millions d'euros.

judiciaire<sup>164</sup> et les dépenses IT de sept divisions organiques du SPF<sup>165</sup>. Au 1<sup>er</sup> octobre 2015, 95,71 millions des crédits destinés à ces arriérés avaient été engagés.

En juin 2015, le montant de ces arriérés a été réévalué à hauteur de 145,78 millions d'euros. Les hausses les plus significatives concernent les mêmes allocations de base que celles reprises ci-dessus, à savoir : les frais de justice (+ 25,84 millions, en ce compris des frais de téléphonie pour des prestations réalisées de 2012 à 2014 par deux opérateurs, évalués à 16,9 millions), le fonctionnement général de l'Ordre judiciaire (+ 3,94 millions), les frais médicaux des détenus et internés (+ 3,14 millions) et les dépenses IT (+ 3,11 millions). En outre, un montant supplémentaire de 5,58 millions d'euros concerne des factures, sans lien actuel avec une allocation de base.

Enfin, il y a lieu d'ajouter à ces arriérés un montant de 6,2 millions de dépenses de téléphonie réalisées en 2014, facturées en 2015, couvert par un transfert de la provision interdépartementale<sup>166</sup>.

Afin d'assainir la situation, le gouvernement a recouru à l'article 70 de la loi du 22 mai 2003<sup>167</sup> et a autorisé, par une délibération budgétaire du conseil des ministres<sup>168</sup>, au-delà des crédits ouverts au budget général des dépenses de l'année budgétaire 2015, l'engagement de dépenses sur l'allocation de base 12 56 03 12.11.40 (frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police) pour un montant de 35 millions d'euros.

La Cour a informé<sup>169</sup> le président de la Chambre des représentants de l'absence des circonstances exceptionnelles et imprévisibles requises par l'article 70 de la loi précitée.

### 3.2 Crédits de fonctionnement et d'investissement IT

Les crédits de fonctionnement et d'investissement IT ont été rassemblés dans la division organique 40 (Services centraux) à l'exclusion des crédits IT du Moniteur belge, de la Sécurité de l'Etat, du Collège des cours et tribunaux, du Collège du ministère public et de la Commission des jeux de hasard. Par ailleurs, une diminution de l'ordre de 11,7 millions d'euros a été enregistrée sur ces crédits. Les justifications ne permettent pas de s'assurer que ceux-ci seront suffisants.

### 3.3 Programme 12 40 2 - Service de tutelle des mineurs étrangers

Ce service est chargé de coordonner et surveiller l'organisation matérielle du travail des tuteurs<sup>170</sup> de mineurs étrangers non accompagnés qui sont candidats réfugiés, qui se trouvent sur le territoire belge ou à la frontière sans être en possession de documents requis ou qui sont dans une situation de vulnérabilité ou de trafic d'êtres humains.

<sup>164</sup> Allocation de base 12. 56 02 12.11.01 : + 11,5 millions d'euros.

<sup>165</sup> Divisions organiques 21, 40, 51, 52, 53, 55 & 56 : + 10,5 millions d'euros.

<sup>166</sup> Arrêté royal du 26 octobre 2015, Moniteur belge du 5 novembre 2015.

<sup>167</sup> Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

<sup>168</sup> Délibération budgétaire n°3232 du conseil des ministres du 23 octobre 2015.

<sup>169</sup> Lettre A5-3.710.492 L1 du 12 novembre 2015.

<sup>170</sup> Arrêté royal du 22 décembre 2003 portant exécution du Titre XIII, Chapitre 6 « Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés » de la loi-programme du 24 décembre 2002.

La Cour constate que les crédits globalement octroyés à ce service passent de 3,4 millions d'euros en 2015 à 3,1 millions d'euros en 2016 et seront vraisemblablement insuffisants.

En effet, suite à l'afflux de migrants et afin de remédier à l'arriéré existant de désignation de tutelle<sup>171</sup>, le conseil des ministres a marqué son accord<sup>172</sup> sur le recrutement de 6 équivalent temps plein (ETP) pour ce service, ainsi que sur l'octroi de moyens supplémentaires nécessaires à l'organisation des tutelles<sup>173</sup> (subventions aux associations, honoraires, émoluments et indemnités des tuteurs, frais de traduction, tests d'âge). Pour 2015, ces moyens, d'un montant de 878.819 euros, sont à charge du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1<sup>174</sup>.

### **3.4 Programme 12 51 7 – Redevances contractuelles pour les nouvelles prisons**

La Cour est d'avis que les crédits alloués de 10,1 millions d'euros en engagement et de 9,3 millions d'euros en liquidation<sup>175</sup> ne seront probablement pas suffisants pour payer les redevances contractuelles pour les nouveaux centres de psychiatrie légaux (CPL).

D'une part, la redevance contractuelle à payer au consortium qui exploite le CPL de Gand est estimée à 12,37 millions d'euros par le département lorsque, sur base du contrat, la population dépasse 215 internés. Cette capacité sera très probablement atteinte en 2016. D'autre part, le CPL d'Anvers devrait faire l'objet d'une livraison provisoire au printemps 2016 et pourrait être confié également à un exploitant privé.

### **3.5 Programme 12.56.0 - Programme de subsistance des juridictions ordinaires**

La Cour des comptes attire aussi l'attention sur l'impact de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2016, de la loi du 5 mai 2014<sup>176</sup>, qui prévoit, sur décision judiciaire, des expertises psychiatriques ou psychologiques médico-légales. Le département estime ce coût supplémentaire à 8,1 millions d'euros.

Au vu du crédit de liquidation de 73,3 millions d'euros prévus en 2016, lequel n'a pas intégré ce coût supplémentaire ni les arriérés existants, la Cour conclut à une sous-évaluation.

## **4 Transferts de crédits**

### **4.1 Programme 12.40.4- Collaboration internationale et soutien scientifique à la Police**

En 2015, la contribution de la Belgique à Interpol s'est élevée à 809.163 euros. La différence entre les crédits disponibles (696.000 euros) et le montant de la contribution devrait être couverte par une redistribution.

<sup>171</sup> Selon le SPF, il existerait un arriéré de désignation de 150 tutelles pour des associations. L'estimation de tutelles supplémentaires serait de 800.

<sup>172</sup> Conseil des ministres du 4 septembre 2015, point 13.

<sup>173</sup> Conseil des ministres du 11 septembre 2015, point 18.

<sup>174</sup> Arrêté royal du 26 octobre 2015.

<sup>175</sup> Allocation de base 12.51.71.12.11.36.

<sup>176</sup> Loi du 5 mai 2014 relative à l'internement des personnes.

En 2016, un crédit d'un montant de 690.000 euros a été prévu<sup>177</sup>.

La Cour des comptes est d'avis que les crédits seront de nouveau insuffisants : selon le département, Interpol a prévu une augmentation de 3% des contributions, qui atteindraient 54,37 millions d'euros au total. La part de la Belgique est de 1,533% de ce montant, soit 833.492 euros.

#### 4.2 Programme 12.56.1 – Aide juridique

Les crédits de liquidation relatifs à l'aide juridique de deuxième ligne et aux prestations Salduz se sont élevés à 84,3 millions d'euros en 2014 grâce à l'octroi non récurrent d'un montant de 7,4 millions décidé par le conseil des ministres<sup>178</sup>

En 2015, les crédits initiaux se sont élevés à 77,9 millions et, en 2016, les crédits prévus s'élèvent à 78,8 millions<sup>179</sup>.

L'augmentation de 0,86 million d'euros en 2016 correspond à une indexation, mais il n'est pas certain que ces crédits s'avéreront suffisants lorsque la directive européenne 2013/48/ UE<sup>180</sup>, qui doit être mise en vigueur par les États membres au plus tard le 27 novembre 2016, sera transposée en droit belge. En effet, cette directive prévoit notamment, pour les personnes visées par un mandat d'arrêt européen, la possibilité de bénéficier d'une assistance juridique tant dans le pays où l'arrestation a lieu que dans celui où le mandat est émis, ainsi que l'accès à un avocat dès le premier stade des interrogatoires de police, et durant toute la procédure pénale. Par ailleurs, le droit d'accès à un avocat, dans le cadre de procédures pénales, sera ouvert aux suspects ou aux personnes poursuivies, qu'ils soient privés de liberté ou non.

#### 4.3 Programme 12 56 6 - Dotation à l'Institut de formation judiciaire

En vertu de l'article 38 de la loi du 31 janvier 2007<sup>181</sup>, les crédits pour le financement de l'Institut de formation judiciaire<sup>182</sup> s'élèvent au moins à 0,9 % de la masse salariale<sup>183</sup> du personnel dont il est chargé de la formation, soit les crédits de personnel afférents aux magistrats, aux stagiaires judiciaires, aux référendaires, aux juristes de parquet, aux membres et au personnel des greffes et des secrétariats de parquet. Ce coefficient devait être augmenté chaque année de 0,25% pendant 4 ans afin d'atteindre un seuil de 1,9% de la masse salariale.

<sup>177</sup> Allocation de base 12 40 41 35.40.01.

<sup>178</sup> Conseil des ministres du 4 avril 2014, Notifications relatives au contrôle budgétaire 2014, p.4.

<sup>179</sup> Allocations de base 12 56 11 34.41.45 & 34.41.46.

<sup>180</sup> Directive européenne 2013/48/UE relative à l'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales.

<sup>181</sup> Loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire.

<sup>182</sup> Allocation de base 12 56 61 41.40.01.

<sup>183</sup> Par masse salariale, il faut entendre la charge budgétaire globale à supporter par le budget de la division organique 56, qui comprend les charges patronales, les allocations familiales, le pécule de vacances, l'allocation de fin d'année et l'allocation de foyer ou de résidence (art. 38 de la loi du 31 janvier 2007).

Depuis l'entrée en vigueur en 2009 de la loi, seul le coefficient de 0,9% a été appliqué à la masse salariale pour le calcul annuel de la dotation et l'augmentation de 0,25 % prévue a été reportée d'année en année.

Pour 2016, la Cour constate que ce n'est pas un pourcentage de la masse salariale qui a été pris en considération comme montant de base pour fixer les crédits, mais la dotation 2015 au montant de 4,47 millions d'euros, déjà réduite par rapport aux budgets 2013 et 2014, d'un montant de 0,73 million d'euros. Après l'application d'une économie de 2%, ces crédits s'élèvent à 4,381 millions d'euros.

## Section 13 – SPF Intérieur

### 1 Remarques générales sur le budget du SPF

La Cour des comptes observe que les crédits<sup>184</sup> inscrits au projet de budget 2016 de la section 13 augmentent par rapport à 2015, passant en engagement de 1.011,6 millions d'euros à 1.365,3 millions d'euros et en liquidation, de 993,6 millions d'euros à 1.356,7 millions d'euros. Par ailleurs, cette section a subi une restructuration importante entraînée par la suppression d'un certain nombre de programmes et d'allocations de base et leur regroupement au sein de programmes de subsistance.

#### 1.1 Augmentation des crédits

##### 1.1.1 Programme 13.40.4-Financement des communes, des régions et autres institutions

Un crédit d'un montant de 277,3 millions d'euros<sup>185</sup> est inscrit au titre de dotation à l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil)<sup>186</sup> à la suite du transfert de cet organisme du SPP Intégration sociale<sup>187</sup> au SPF Intérieur. En 2015, les crédits affectés à cette dotation s'élevaient à 296,2 millions d'euros. Lors du conseil des ministres du 15 avril 2014<sup>188</sup>, la décision a été prise de diminuer la dotation à Fedasil de 20 millions d'euros à partir de 2016 et jusqu'en 2019, soit une diminution totale de 80 millions d'euros, des mesures structurelles seront financées par Fedasil en vue de réaliser sur ses propres moyens des gains d'efficacité et d'efficacités. Il a toutefois été tenu compte en 2016 d'une indexation des frais de fonctionnement et d'un effet volume pour un total de 1,1 million d'euros. Néanmoins, d'après les justificatifs du budget initial 2016 de Fedasil, la dotation accordée serait suffisante pour couvrir les dépenses estimées<sup>189</sup>.

En complément de la dotation accordée, Fedasil reçoit également des recettes pour ordre de 20,2 millions d'euros en tant qu'autorité responsable en Belgique du Fonds européen pour les réfugiés ainsi que du contrôle des fonds versés par la Commission. Ce montant est intégralement repris en dépenses pour ordre. Dans le cadre du nouveau programme européen du FAM (Fonds Asile & Migration), des projets ont été introduits auprès de ce fonds européen pour un montant de 8,4 millions d'euros. Ces projets seront pilotés par Fedasil.

Suite à la crise des migrants de ces derniers mois, une provision « Asile et Migration » de 350 millions d'euros a été prévue en 2016 dans le budget du SPF Budget et Contrôle de la gestion<sup>190</sup>. Elle a pour objectif de compenser les dépenses supplémentaires

<sup>184</sup> Crédits limitatifs et variables.

<sup>185</sup> Allocation de base 13.40.42.41.40.44.

<sup>186</sup> Organisme d'intérêt public de catégorie A créé par la loi programme du 19 juillet 2001, art.60 et suivants.

<sup>187</sup> Auparavant, ces crédits étaient inscrits à l'allocation de base 44.55.35.41.40.44.- Dotation à l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile.

<sup>188</sup> Décisions du conseil des ministres du 15 avril 2014, notifications budgets 2015, p.22.

<sup>189</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 54 1352/002, p.791-794 et DOC 54 1353/025, p.1.

<sup>190</sup> Allocation de base 03.41.10.01.00.03 : Crédit provisionnel destiné à couvrir des dépenses non structurelles concernant l'asile et la migration.

auxquelles les différents départements pourraient être confrontés en cours d'année budgétaire.

Ce montant est neutralisé dans le solde structurel car ces dépenses sont considérées comme temporaires et exceptionnelles

#### *1.1.2 Division organique 54-Sécurité civile*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, les services d'incendie communaux sont progressivement intégrés au sein des zones de secours, la dernière zone devant être mise en place le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Ces nouvelles entités juridiques disposent d'un budget propre pour leur fonctionnement et pour assurer leurs missions. Ce budget est notamment composé de dotations fédérales, à savoir une dotation de base<sup>191</sup> et des dotations complémentaires<sup>192</sup>. Conformément au plan de financement approuvé en mars 2014 et aux décisions du conseil des ministres du 11 octobre 2015<sup>193</sup>, le budget 2016 prévoit notamment des crédits à concurrence de plus de 105 millions d'euros pour les dotations complémentaires<sup>194</sup> contre 65 millions d'euros en 2015. Cette augmentation explique essentiellement celle des crédits de liquidation de la division organique qui passent de 164,8 millions d'euros en 2015 à 203,3 millions d'euros en 2016.

### **1.2 Suppressions de programmes et modifications d'allocations de base**

#### *1.2.1 Réforme de la sécurité civile*

La restructuration des crédits affectés à la division organique 54 est la conséquence, d'une part, de la réforme de la sécurité civile et, d'autre part, du souci de se conformer à la nouvelle classification économique<sup>195</sup>. C'est ainsi que de nouvelles allocations de base ont été créées avec le code économique « 6354 » pour identifier les achats effectués au profit des prézones et des zones de secours et avec le code économique « 4354 » pour identifier les transferts effectués au profit des zones de secours.

#### *1.2.2 Modification de diverses divisions organiques*

Au sein de la division organique 50 - Centre de crise, les programmes Commission à la sécurité pour les épreuves de rallyes et initiatives spécifiques<sup>196</sup>, Garde côte<sup>197</sup> et Entretien et fonctionnement de systèmes d'alarme<sup>198</sup> ont été supprimés et leurs crédits transférés au programme de subsistance de cette même division organique.

<sup>191</sup> Les modalités de calcul de la dotation fédérale de base ont été déterminées dans l'arrêté royal du 4 avril 2014 portant la détermination, le calcul et le paiement de la dotation fédérale de base pour les zones de secours.

<sup>192</sup> Les clés de répartition des dotations fédérales complémentaires sont fixées dans l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant la détermination de la clé de répartition de la dotation fédérale complémentaire pour les prézones et les zones de secours.

<sup>193</sup> Décisions du conseil des ministres du 11 octobre 2015, Notifications conclave contrôle budgétaire 2015 et budget initial 2016, p. 3-4.

<sup>194</sup> Y compris les crédits afférents à l'allocation de base 13.54.20.6354.08.

<sup>195</sup> Cette nouvelle classification économique est d'application depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2014 et remplace celle de mars 2009. Elle tient compte des implications liées au passage au SEC2010 ainsi que de certaines exigences de l'Institut des Comptes Nationaux afin de bien identifier les contreparties au niveau des transferts aux pouvoirs locaux.

<sup>196</sup> Programme 13.50.3.

<sup>197</sup> Programme 13.50.4.

<sup>198</sup> Programme 13.50.5.

A la division organique 51 - Institution et Population, c'est le programme Protocole<sup>199</sup> qui a été supprimé et les crédits transférés au programme de subsistance.

Sous la division organique 56 - Politique de sécurité et de prévention, le programme Cellule football<sup>200</sup> a été supprimé et les crédits y afférents transférés au programme de subsistance. Il en va de même pour le programme Bâtiments de la police<sup>201</sup> dont les crédits ont été transférés au programme Police administrative générale-formation, prévention et équipement<sup>202</sup> avec création d'une nouvelle allocation de base<sup>203</sup>. De plus, les différentes allocations de base concernant des crédits de fonctionnement spécifiques ont été fusionnées au sein du programme 56-1.

Le programme Contentieux Police fédérale et indemnité spéciale des membres du personnel de la police locale<sup>204</sup> a également été supprimé avec transfert des crédits y afférents au programme Appui juridique<sup>205</sup>.

La Cour souligne que la suppression de programmes spécifiques et leur transfert vers des programmes de subsistance sont de nature à nuire à la transparence du budget et au principe de spécialité.

## **2 Report de charges**

Depuis 2013, le paiement des charges locatives de la partie du WTC II occupée tant par le service ICT que par l'Office des étrangers doit être compensé au sein des crédits du SPF Intérieur<sup>206</sup>. Or, en 2013, les crédits n'ont pu être redistribués qu'en fin d'année, lorsqu'une marge disponible est apparue, et les dépenses de l'année 2013 ont été imputées sur le budget 2014.

Les montants réclamés lors de la confection des budgets initiaux et des ajustements 2014 et 2015 n'ayant pas été octroyés, les arriérés pour la partie du WTC II occupée par le service ICT s'élevaient à l'heure actuelle à 0,7 million d'euros et pour celle occupée par l'Office des étrangers, à 5,6 millions d'euros.

Les justifications ne permettent pas de s'assurer que les crédits de fonctionnement du SPF seront suffisants pour prendre en charge ces dépenses<sup>207</sup>.

---

<sup>199</sup> Programme 13.51.3.

<sup>200</sup> Programme 13.56.5.

<sup>201</sup> Programme 13.56.9.

<sup>202</sup> Programme 13.56.1.

<sup>203</sup> Allocation de base 13.56.19.43.51.02.

<sup>204</sup> Programme 13.56.6.

<sup>205</sup> Programme 13.40.7.

<sup>206</sup> Conseil des ministres du 30 novembre 2012, notifications relatives à la confection du budget 2013, p.29.

<sup>207</sup> Allocation de base 13.40.02.12.11.01 pour les charges locatives du service ICT et allocation de base 13.55.02.12.11.01 pour les charges locatives de l'Office des étrangers-Dépenses permanentes pour achats de biens non durables et de services à l'exclusion des dépenses informatiques.

## Section 16 – Défense

### 1 Crédits de fonctionnement et d'investissement

Le total des crédits de liquidation s'élève à 2.339,2 millions d'euros et diminue de 111,9 millions d'euros par rapport au budget 2015 ajusté (2.451,1 millions d'euros)<sup>208</sup>, suite essentiellement au plan d'économie spécifique à la Défense décidé lors du conclave budgétaire d'octobre 2014 (46,2 millions d'euros).

Les crédits de personnel<sup>209</sup> représentent 1.589,4 millions d'euros, en recul de 65,1 millions d'euros<sup>210</sup> par rapport au budget 2015 ajusté (1.654,5 millions d'euros). La baisse s'explique non seulement par les économies imposées, mais aussi par la diminution naturelle du personnel (-1.092 ETP militaires et -62 ETP civils) et la limitation du nombre de recrutements à 700 militaires et 50 membres du personnel civil. La marge budgétaire dégagée par ces remplacements limités du personnel permet toutefois à la Défense de compenser notamment les économies sur les crédits de fonctionnement et d'investissement (12 millions d'euros) qui ont été décidées lors du conclave budgétaire précité tout en respectant le principe de l'enveloppe budgétaire accordée<sup>211</sup>.

S'il est tenu compte du crédit de 100 millions d'euros réservé à la Défense dans la provision interdépartementale (voir le point 2), les crédits de fonctionnement et d'investissement<sup>212</sup> s'élèvent à 756,8 millions d'euros, soit une augmentation de 53,6 millions d'euros par rapport au budget 2015 ajusté. Cette hausse est due principalement à une croissance des moyens destinés à l'encours sur investissements (17,6 millions d'euros)<sup>213</sup> et à une progression des dépenses de fonctionnement (8,7 millions d'euros) à la suite d'une extension du nombre de jours de formation accompagnée d'une manœuvre de rattrapage en raison des économies réalisées en 2015 dans le domaine de l'infrastructure (énergie, contrats de nettoyage, coupes de bois) et des systèmes de communication et d'information<sup>214</sup>.

<sup>208</sup> Ce montant tient compte du crédit de 100 millions d'euros, provenant de la provision interdépartementale, qui a été alloué lors de la confection du budget 2015 ajusté.

<sup>209</sup> Les crédits de personnel comprennent le code SEC 11 majoré de la rémunération du personnel détaché (code SEC 12.48) et des indemnités forfaitaires (code SEC 12.99). Les dépenses pour l'assurance hospitalisation (code SEC 11.05) sont en revanche déduites.

<sup>210</sup> Cette baisse se compose d'une économie linéaire de 32,6 millions d'euros, d'une compensation interne de 31 millions d'euros et d'une correction technique de 1,5 million d'euros.

<sup>211</sup> Le conclave budgétaire d'octobre 2014 consacre pour le ministère de la Défense le principe de l'enveloppe budgétaire (p. 15). Ce principe veut que les normes budgétaires issues des directives budgétaires valent pour déterminer l'enveloppe globale. Au cours de différentes phases de la confection du budget, la Défense peut ainsi procéder elle-même à l'allocation des crédits.

<sup>212</sup> Les crédits de fonctionnement et d'investissement comprennent les codes SEC 12 et 7 et sont majorés du crédit destiné au financement de l'assurance hospitalisation (code SEC 11.05). La rémunération du personnel détaché (code SEC 12.48) et les indemnités forfaitaires (code SEC 12.99) sont déduites.

<sup>213</sup> L'encours est le montant des engagements qui doivent encore être liquidés.

<sup>214</sup> Lors de la confection du budget 2015 ajusté, un montant supplémentaire de 4,2 millions d'euros de crédits de liquidation destinés au financement des travaux d'infrastructure réalisés (programme 50.3) a été refusé. La Défense a ainsi été contrainte de reporter à 2016 un montant identique de factures impayées. Il s'agit principalement de la facturation de la construction du complexe didactique au camp Adj. Brasseur à Amay (2,3 millions d'euros). Par ailleurs, la Défense a reporté certaines activités de maintenance à 2016.

Au cours du conclave budgétaire d'octobre 2015, le conseil des ministres a marqué son accord sur une sous-utilisation des dépenses primaires à hauteur de 873,6 millions d'euros. La part de la Défense dans ces économies supplémentaires n'est pas encore connue aujourd'hui.

## **2 Utilisation de la provision interdépartementale**

Un crédit de 69 millions d'euros en engagement et de 100 millions d'euros en liquidation est réservé à la Défense dans la provision interdépartementale.

Au niveau des engagements ce droit de tirage sera intégralement consacré aux investissements les plus urgents. Au niveau des liquidations, il sera utilisé intégralement pour financer l'encours de la dette relative au renouvellement du matériel militaire<sup>215</sup> et de l'infrastructure<sup>216</sup>. Le caractère nécessaire de ces dépenses impose toutefois que ces crédits soient repris dans les programmes budgétaires respectifs et non dans la provision interdépartementale.

---

<sup>215</sup> Dont 70 millions d'euros pour le paiement de l'achat de véhicules de transport (allocation de base 16.50.21.74.10.01), 20 millions pour un investissement de capital spécifique (allocation de base 16.50.21.74.70.01) et 10 millions pour des travaux d'infrastructure à des bâtiments.

<sup>216</sup> L'encours de la dette à l'allocation de base 16.50.2 s'élève à 988,8 millions d'euros et celui à l'allocation de base 16.50.3 à 25,4 millions d'euros.

## Section 17 – Police fédérale et fonctionnement intégré

### 1 Programme 17.90.1-Dotations et subsides

#### *Dotation fédérale aux zones de police*

Afin de prendre en compte les surcoûts générés par la réforme de la police<sup>217</sup>, l'État fédéral accorde aux zones de police une dotation qui regroupe une dotation de base, une dotation complémentaire en vue de faire face aux surcoûts engendrés par les modifications de statut du personnel et enfin une dotation liée à la mise en vigueur de la loi Salduz. Les différents montants sont établis par une loi<sup>218</sup> et un arrêté royal<sup>219</sup>. En 2016, le montant inscrit au budget est de 718,4 millions d'euros.

Le Conseil d'État<sup>220</sup> a toutefois annulé les arrêtés d'octroi, pris en vertu de l'arrêté royal précité, d'une dotation complémentaire à des zones de police<sup>221</sup>. Suite à cet arrêt, des zones de police ont intenté une action contre l'État belge et ont obtenu gain de cause<sup>222</sup>. L'État belge a été condamné au paiement de 23,15 millions d'euros, auxquels s'ajoutent les intérêts de retard à partir de la date du jugement<sup>223</sup>; à quoi il faudrait ajouter 11,1 millions d'euros si les autres zones de police intentaient également une action. L'État fédéral a néanmoins interjeté appel de cette décision.

Après avoir souligné la nécessité de légiférer en la matière<sup>224</sup>, la Cour des comptes rappelle à nouveau, qu'aucun crédit n'est inscrit pour faire face, s'il y a lieu, au paiement des sommes dues.

#### *Soutien à la politique de recrutement*

Le gouvernement octroie à la Police fédérale un subside afin de soutenir la politique de recrutement des zones de police à forte pénurie de personnel. Pour l'année 2016, le montant<sup>225</sup> s'élève à 8,5 millions d'euros. Ce subside a, jusqu'ici, été réparti de façon uniforme entre toutes les zones de police. La Cour des comptes souligne que cette répartition ne permet pas de répondre à l'objectif établi qui est de viser de manière sélective les zones de police qui se trouvent effectivement face à un déficit en personnel.

<sup>217</sup> Allocation de base 17.90.11.43.51.01 – Dotation fédérale aux zones pluri-communales et aux communes en couverture des coûts supplémentaires découlant de la réforme de la police.

<sup>218</sup> Article 41 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

<sup>219</sup> Arrêté royal du 2 août 2002 relatif à l'octroi de la subvention de base définitive, d'une allocation pour équipement de maintien de l'ordre et d'une allocation contrats de sécurité et de société pour l'année 2002 à certaines zones de police et à certaines communes, et modifiant l'arrêté royal du 24 décembre 2001.

<sup>220</sup> Différentes zones qui n'avaient pas introduit de dossier ont en effet introduit un recours devant le conseil d'État.

<sup>221</sup> Arrêts du Conseil d'État 196 373 du 24 septembre 2009, 198 866, 196 867 et 198 868 du 14 décembre 2009.

<sup>222</sup> Décision rendue par un tribunal de première instance le 9 janvier 2014.

<sup>223</sup> Les intérêts de retard s'élèvent à 1.288 euros par jour.

<sup>224</sup> Commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2011, Doc. Parl., Chambre DOC 53 1347/003, p. 35.

<sup>225</sup> Allocation de base 17.90.11.01.00.01 – Provision destinée à encourager la politique de recrutement dans les zones de police confrontées à une forte pénurie de personnel.

## **2 Économies en matière de pensions**

Le régime des pensions du secteur public a été réformé en 2012<sup>226</sup>, avec pour objectif une harmonisation des conditions d'âge et de durée de services. Le législateur avait cependant prévu des règles dérogatoires<sup>227</sup> pour les membres du cadre opérationnel de la police intégrée.

La Cour constitutionnelle, par un arrêt rendu le 10 juillet 2014<sup>228</sup>, a néanmoins annulé cette disposition avec pour conséquence le report de la date de prise effective de la pension des agents concernés.

Les moindres dépenses de pensions, qui découlaient de cette situation, ont été comptabilisées en tant que mesures d'économie par le gouvernement. A ce titre, il a été prévu que l'Office des régimes particuliers de Sécurité sociale (ORPSS) verserait la somme de 29,1 millions d'euros auprès du SPF Sécurité sociale.

Pour leur part, les crédits du budget du SdPSP ont été réduits de 11,4 millions d'euros pour les pensions du personnel de la police fédérale<sup>229</sup>.

Par une loi du 21 mai 2015<sup>230</sup>, le législateur a adapté la disposition annulée par la Cour constitutionnelle, avec pour conséquence le rétablissement du régime dérogatoire en matière de pensions. Or la Cour des comptes relève que le présent projet de budget ne tient pas compte de cette modification légale et de l'absence des moindres dépenses qui en découle.

---

<sup>226</sup> Loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses.

<sup>227</sup> Article 88, modifié par la loi du 13 décembre 2012 portant des dispositions modificatives relatives aux pensions du secteur public.

<sup>228</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n°103/2014 du 10 juillet 2014.

<sup>229</sup> Voir l'article sur la section 21.

<sup>230</sup> Loi du 21 mai 2015 modifiant la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses.

## Section 18 – SPF Finances

### 1 Dispositions légales

La disposition légale 1-01-3, §2, du budget général des dépenses autorise le gouvernement à procéder, au sein d'une section budgétaire, à des redistributions de crédits de personnel entre eux et exclusivement entre eux<sup>231</sup>. Elle a été introduite depuis de nombreuses années pour permettre aux départements de faire face aux incertitudes liées aux prévisions en matière de personnel, tout en maintenant inchangée l'enveloppe globale qui est affectée à ces dépenses. Une disposition analogue (1-01-3, §3) existe pour les crédits de fonctionnement et d'investissement<sup>232</sup>.

Au sein du présent projet du budget général des dépenses, une disposition (art. 2.18.3, §2) permet désormais de redistribuer les crédits d'engagement de personnel et de fonctionnement du SPF Finances vers certaines allocations de base de nature différente. Il s'agit d'allocations pour lesquelles la Cour des comptes a relevé des risques de sous-estimation de crédits lors de précédents rapports<sup>233</sup>. Ce type de redistribution a été introduit lors de l'ajustement budgétaire 2015 mais il n'était applicable qu'au seul Secal<sup>234</sup> (Service des créances alimentaires).

Cette façon de procéder est contraire au principe de spécialité budgétaire qui implique que les autorisations contenues dans le budget soient accordées pour des activités clairement définies et distinctes.

En l'occurrence, ces nouvelles autorisations concernent les frais de justice et de poursuite<sup>235</sup>, mais aussi les indemnités dues à bpost pour l'utilisation des comptes 679<sup>236</sup>, ainsi que l'allocation de base destinée à la couverture des opérations d'autres entités publiques dans le cadre de l'arrêté royal du 15 juillet 1997<sup>237</sup>, pour laquelle une insuffisance de crédit de 6,3 millions d'euros est probable en 2015 et en 2016. Cette insuffisance de crédit provient de la non-prise en compte de transactions du Service des pensions du secteur public. Cette autorisation porte également sur l'allocation de base « Indemnités à des tiers »<sup>238</sup>, pour laquelle seulement 2 millions d'euros de crédits sont sollicités. Il s'agit d'une estimation, en l'absence de données définitives concernant les affaires pendantes qui pourraient déboucher sur un arrêt en 2016.

<sup>231</sup> Soit les allocations de base 11.00.03, 11.00.04, 12.21.48 et 12.11.99.

<sup>232</sup> Soit les allocations de base pourvues des codes économiques 12 et 74 ainsi que les allocations de base 21.40.01 et 21.60.02.

<sup>233</sup> Doc. parl. Chambre, DOC 54 1026/002, p 93.

<sup>234</sup> Allocation de base 18.53.03.53.20.02 – Avances en matière de créances alimentaires.

<sup>235</sup> Allocation de base 18.40.02.12.11.11 – Frais de justice et de poursuite.

<sup>236</sup> Allocation de base 18.40.02.12.11.10 – Indemnités à la Poste pour les transactions des comptables de l'État.

<sup>237</sup> Allocation de base 18.40.06.21.10.01 – Opérations AR 1997-intérêts. Il est question ici de l'indemnité que le SPF Finances paie à bpost pour l'utilisation des comptes 679 par les comptables.

<sup>238</sup> Les dépenses imputées sur cette allocation de base (18.40.03.34.41.40) au cours des années 2014 et 2013 s'élevaient respectivement à 3,6 millions et 4,5 millions d'euros.

## 2 Programme 18.53.0 Perception et recouvrement- Subsistance

Le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016 prévoit un crédit de 26,6 millions d'euros pour le paiement des avances en matière de créances alimentaires<sup>239</sup>. Ce crédit est en augmentation de 1 million d'euros par rapport à l'année budgétaire 2015.

La loi du 12 mai 2014<sup>240</sup> a relevé de 1.400 euros à 1.800 euros le plafond des ressources mensuelles en-dessous desquelles un créancier d'aliments peut demander une avance sur pension alimentaire. La Cour des comptes estime, dès lors, que le crédit précité de 26,6 millions d'euros pourrait être insuffisant. Elle souligne toutefois, que la disposition légale 2.18.3 prévoyant la redistribution des crédits évoquée ci-avant devrait permettre de couvrir l'ensemble des avances sur pension alimentaire.

## 3 Programme 18.61.1 Administration de la trésorerie - Relations financières internationales

En 2009, le conseil d'administration du FMI avait décidé de reverser une partie des bénéfices tirés de la vente d'or sous la forme de dividendes à la condition que suffisamment d'États reversent ce dividende sous la forme d'une contribution au PRGT (Poverty Reduction and Growth Trust)<sup>241</sup>.

La Belgique, via la Banque nationale de Belgique (BNB), a reçu en octobre 2012 et 2013, deux dividendes du FMI au titre de sa part dans la portion distribuée des bénéfices tirés de la vente d'or. Afin de garantir la neutralité budgétaire de l'opération, l'État belge, qui ne reçoit qu'un montant correspondant à 75% des bénéfices distribués par la BNB, a décidé de ne rétrocéder au FMI que la même part<sup>242</sup>.

Lors du conclave budgétaire de juillet 2013, il a été décidé de reporter chaque tranche de cette contribution d'une année. Cette décision explique pourquoi la contribution de 2013 (11,8 millions d'euros) a été liquidée en 2014.

La contribution 2014 (initialement de 29,5 millions d'euros mais revue à la hausse à 31,4 millions d'euros suite à l'évolution des taux de change) n'a été liquidée qu'à concurrence de 13,7 millions d'euros en 2015. Le solde, soit 17,7 millions d'euros, devrait donc être payé en 2016, mais seul un montant de 1,9 million d'euros a été inscrit à cet effet.

---

<sup>239</sup> Allocation de base 18.53.03.53.20.02.

<sup>240</sup> Loi du 12 mai 2014 modifiant la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances et le Code judiciaire, en vue d'assurer le recouvrement effectif des créances alimentaires.

<sup>241</sup> Ce fonds permet au FMI d'accorder des prêts à des taux d'intérêts réduits aux pays à faible revenu. Le conseil des ministres a marqué son accord sur cette proposition le 5 octobre 2012.

<sup>242</sup> Allocation de base 18.61.18.54.42.02.

## Section 19 – Régie des bâtiments

La présente section du budget général des dépenses contient les dotations permettant à la Régie des bâtiments<sup>243</sup> de financer les dépenses d'hébergement des services de l'État ainsi que de remplir les obligations internationales de l'État en matière d'immobilier.

La Cour des comptes a vérifié le calcul et l'utilisation de ces dotations sur la base du budget de la Régie des bâtiments, qui figure à la partie 6 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses<sup>244</sup>.

### 1 Programme d'investissements

Le programme d'investissements comprend les crédits d'engagement prévus dans le budget de la Régie pour les investissements dans des bâtiments, pour les travaux de rénovation et de restauration et pour l'entretien extraordinaire.

Conformément à l'article 5, § 2, de sa loi organique<sup>245</sup>, la Régie doit élaborer un plan pluriannuel des besoins immobiliers. Les modalités pour l'établissement, la concertation, la validation et l'approbation de ce plan pluriannuel, sa modification éventuelle et le rapportage y afférent figurent dans l'arrêté royal du 12 juillet 2015<sup>246</sup>. Ce plan pluriannuel se compose d'une stratégie immobilière coordonnée, d'un masterplan tactique et d'un plan opérationnel à approuver chaque année (programme d'investissements). Le plan stratégique et tactique détermine la stratégie, la localisation et la programmation des opérations immobilières à effectuer. Le plan stratégique et les masterplans sont approuvés par le conseil des ministres et le plan opérationnel par le ministre de tutelle. Ce dernier plan décrit les opérations immobilières à réaliser au cours des trois prochaines années. L'arrêté prévoit que les premiers plan stratégique, plan opérationnel et masterplan soient approuvés en 2015.

La Cour des comptes souligne qu'aucun de ces plans n'avaient été approuvés au moment du dépôt du présent projet de budget, ce qui est susceptible de compromettre un service optimal aux clients, un fonctionnement efficient de l'organisme et une bonne utilisation des moyens.

Le projet de budget de la Régie prévoit 222,9 millions d'euros de crédits d'engagement pour le programme d'investissements 2016<sup>247</sup>. Vu l'absence de plan opérationnel approuvé, ces crédits ont été calculés sur la base des crédits de liquidation de l'année

<sup>243</sup> La Régie des bâtiments est un organisme public autonome de catégorie A telle que visée dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. La Régie a été créée par la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments. Les moyens fédéraux octroyés à la Régie dans le cadre de la section 19 du budget sont subdivisés en treize allocations de base, chacune d'entre elles représentant une dotation spécifique.

<sup>244</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 54 1352/002, pp. 770-782.

<sup>245</sup> Loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments.

<sup>246</sup> Arrêté royal instaurant les modalités pour l'établissement des plans pluriannuels pour les besoins immobiliers en exécution de l'article 5, § 2, de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments.

<sup>247</sup> Ces crédits d'engagement sont prévus aux articles 533.01, 533.03, et 536.02 du budget de la Régie et sont financés par le biais de la dotation d'investissements. Par souci d'exhaustivité, il est souligné qu'outre cette dotation d'investissements, la Régie reçoit aussi une dotation destinée aux investissements relatifs à l'Union européenne (allocation de base 55.24.61.41.04). Cette dotation sert à financer les articles 533.11 et 536.11 du budget de la Régie.

précédente et non à partir des besoins réels et des nouveaux engagements de l'année prochaine<sup>248</sup>.

Jusqu'à l'année budgétaire 2015, ces crédits d'engagement étaient libérés par tranche. Le conseil des ministres du 1<sup>er</sup> octobre 2015 a décidé de supprimer ce mécanisme et la Régie doit désormais faire rapport périodiquement au sujet du plan opérationnel et du plan de liquidation pluriannuel. La Cour des comptes estime qu'il serait opportun de reprendre ces plans dans la note justificative du budget initial et du budget ajusté de manière à pouvoir évaluer les crédits d'engagement et de liquidation.

## 2 Dépenses locatives

Les crédits destinés à financer les dépenses relatives à la location de biens immobiliers par la Régie pour le compte de l'État<sup>249</sup> sont inscrits aux articles 537.01, 537.03 et 537.05 du budget de la Régie. Cette dernière perçoit les moyens nécessaires à cet effet via l'allocation de base 55.22.41.40.01 (dotation loyer). Ces dépenses locatives se sont élevées à 462,4 millions d'euros en 2014.

À la suite du transfert de compétences à l'occasion de la sixième réforme de l'État et d'une baisse du nombre de fonctionnaires fédéraux, le conseil des ministres du 15 octobre 2014 a décidé de lancer un programme visant à réduire les dépenses locatives de 5 %. Ce programme devait permettre de réaliser une économie de 23,8 millions d'euros. Dans ses commentaires sur le projet d'ajustement du budget 2015, la Cour avait souligné que cette économie ne serait probablement pas réalisée<sup>250</sup>. D'après une estimation récente (octobre 2015), l'économie effective serait d'environ 9 millions d'euros maximum.

Dans le présent projet de budget, les crédits destinés aux dépenses locatives augmentent de 22,2 millions d'euros pour s'établir à 457 millions d'euros. Cette hausse comprend l'index prévu, mais aussi l'augmentation du volume à hauteur de 12,5 millions d'euros. Malgré cette progression, il est en effet possible que les crédits estimés pour 2016 soient encore insuffisants. La Régie a estimé les dépenses locatives pour l'année budgétaire 2016 sur la base de l'inventaire des baux locatifs au 1<sup>er</sup> mai 2015 à 463,5 millions d'euros<sup>251</sup>.

## 3 Dépenses financées par le biais du financement alternatif

La dotation « financement alternatif » (allocation de base 55.22.41.40.04) couvre les charges financières de tous les travaux de construction, d'entretien et d'installation réalisés à l'aide de moyens financiers autres que les dotations de l'État ou les produits du Fonds de financement.

Cette dotation est destinée à payer :

- les amortissements en capital des emprunts (article 560.05 à hauteur de 19 millions d'euros) ;

<sup>248</sup> Pour une justification plus détaillée de cette méthode de calcul, il est renvoyé à la justification du budget général des dépenses (Doc. parl., Chambre, DOC 54 1353/013, p. 7).

<sup>249</sup> Loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments, articles 2, 19, 2<sup>o</sup>, et 20, § 1.2.

<sup>250</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 54 1026/002, p. 43.

<sup>251</sup> Pour une liste détaillée, il est renvoyé à la justification du budget général des dépenses (Doc. parl., Chambre, DOC 54 1353/013, p. 76-93).

- les redevances annuelles dans le cadre des contrats DBFM<sup>252</sup> (article 533.04 à hauteur de 28 millions d'euros) ;
- les intérêts d'emprunts (article 525.05 à hauteur de 4,3 millions d'euros).

Les prisons de Leuze-en-Hainaut, Marche-en-Famenne et Beveren ont été construites par le biais de la technique DBFM. Cette technique implique qu'un consortium d'entreprises privées soit responsable de la conception, de la construction, du financement et de l'entretien du bâtiment. La Régie intervient en tant que maître d'ouvrage et verse une redevance de disponibilité pendant 25 ans. Ensuite, la prison est cédée à l'État belge à titre gracieux. La redevance de disponibilité de ces trois prisons s'élève à 26,9 millions d'euros en 2016. La prison de Haren sera construite selon la même technique. La redevance de disponibilité à verser à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2018 est estimée à 49 millions d'euros par an. Cette technique sera aussi utilisée pour les prisons de Termonde et d'Anvers, mais aucune estimation de la redevance n'est encore disponible.

La Cour des comptes fait observer qu'en raison de l'augmentation du nombre de contrats DBFM, la dotation « financement alternatif » grèvera davantage les budgets futurs.

#### 4 Fonds de financement

La Régie peut utiliser les produits de la vente de ses biens immobiliers<sup>253</sup>. Elle en utilise chaque année 5,5 millions d'euros pour financer le programme d'investissements.

L'article 2.19.6 du projet de budget général des dépenses 2016 dispose que les disponibilités du Fonds de financement non utilisées à la fin d'une année budgétaire sont reportées à l'année budgétaire suivante où elles se confondent avec les recettes propres à cette dernière. Ni le tableau annexé à la loi ni la justification ne dressent la situation du Fonds de financement.

Les ministres de tutelle avaient prévu dans leurs plans stratégiques 2014 et 2015 une accélération de la valorisation des propriétés inutilisées de l'État. Le produit des ventes a été estimé à 25,5 millions d'euros en 2014 et 2015<sup>254</sup>. La valeur des biens immobiliers cédés en 2015 par la Régie au Comité d'acquisition fédéral est estimée à 77,3 millions d'euros. La valeur des bâtiments inutilisés qui n'ont pas encore été cédés au Comité précité a été estimée à 140 millions d'euros en 2015.

Malgré le portefeuille immobilier qui pourrait en principe encore être valorisé, l'estimation du produit des ventes en 2016 et 2017 diminue et passe de 25 millions

<sup>252</sup> Design, build, finance and maintenance.

<sup>253</sup> L'article 335 de la loi-programme du 22 décembre 1989 prévoit qu'un fonds de financement est créé à la Régie des bâtiments. Par dérogation aux articles 60 et 68 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, ce fonds est alimenté par le produit de toutes les opérations immobilières relatives aux biens de l'État qui relèvent de la compétence du ministre qui a la Régie des bâtiments dans ses attributions. L'article 335, §4, de la loi-programme précitée stipule que les ressources du Fonds sont affectées au financement des missions dévolues à la Régie des bâtiments. En pratique, ces ressources sont toujours utilisées pour des dépenses en matière d'investissement (article 533.01 du budget des dépenses de la Régie), mais, en principe, les dépenses de loyers ou d'entretien pourraient aussi être financées de cette manière.

<sup>254</sup> D'après le ministre, le surplus de recettes provenant des ventes devrait être utilisé en partie en 2015 pour régulariser le déficit éventuel au niveau des dépenses locatives récurrentes.

d'euros à 5,5 millions d'euros<sup>255</sup>. La Cour des comptes constate que l'objectif visant à accélérer la valorisation du parc immobilier inutilisé n'est plus traduit dans le budget<sup>256</sup>.

La Régie n'a pas été en mesure de fournir à la Cour une liste des immeubles qui seraient vendus en 2016.

---

<sup>255</sup> L'estimation des recettes augmente toutefois en 2018, 2019 et 2020 pour atteindre respectivement 18,1 millions d'euros, 39,2 millions d'euros et 43,3 millions d'euros. La Régie utilisera ces recettes pour financer le regroupement des services de l'Institut scientifique de santé publique (ISP) et du Centre d'étude et de recherches vétérinaires et agrochimiques (Cerva). Le coût de ce projet a été estimé à 84,2 millions d'euros et sera financé par la vente des sites et d'autres ventes, comme décidé par le conseil des ministres du 28 août 2015.

<sup>256</sup> Article 414.09 « Produit de toutes les opérations immobilières, destinées à alimenter un fonds de financement » et article 490.11 « Produits des ventes d'immeubles destinés à la rénovation et/ou à la reprise en location, à verser au Trésor ou à d'autres ayants droit ».

## Section 21 – Pensions

Cette section du budget des dépenses comprend les dotations allouées au Service des pensions du secteur public (SdPSP)<sup>257</sup>. Elles doivent lui permettre de payer les pensions de retraite et de survie du secteur public, les pensions de la SNCB, les pensions de réparation, les rentes de guerre et les rentes d'accident du travail.

La Cour des comptes vérifie le calcul et l'utilisation de ces dotations sur la base du budget du SdPSP (et de la justification y afférente ainsi que de la subdivision en articles)<sup>258</sup>. Elle souligne à cet égard que la justification de la « *dotation 1 : pensions du secteur public* » dans le projet de budget du SdPSP est très sommaire, imprécise, et même inexistante, pour certaines dépenses et recettes. Elle ne peut donc pas vérifier si les crédits prévus pour ces dépenses et recettes seront suffisants pour respecter toutes les obligations.

Ainsi, dans l'explication générale de la modification de cette dotation, l'« *économie police fédérale (arrêt Cour constitutionnelle 10/07/2014)* » est estimée à environ 11,4 millions d'euros. Ce chiffre n'est pas étayé. De même, l'aperçu des principaux articles de dépenses précise uniquement qu'une « *croissance ralentie a déjà été prise en considération pour 2016 à cause d'un arrêt de la Cour constitutionnelle* »<sup>259</sup>. Par ailleurs, le tableau donnant un aperçu du nombre de « nouvelles pensions » escomptées fait défaut.

L'article budgétaire « *531.1133 pensions militaires* » est seulement accompagné d'un tableau présentant la hausse estimée du nombre de pensions sans autre explication. Il est impossible de déterminer sur cette base l'incidence des réformes des pensions récentes sur l'augmentation du nombre de militaires pensionnés.

Comme les années précédentes, la justification de l'estimation des principales recettes du SdPSP, notamment l'article budgétaire « *420.3701 retenue cotisation personnelle* », est insuffisante. Le commentaire précise que *les recettes estimées pour 2015 sont adaptées au coefficient de l'index moyen applicable pour l'année budgétaire 2016 et ensuite multipliées par un coefficient (par exemple, 1,01 ou 0,99, etc.) selon l'évolution prévue en 2016 en ce qui concerne le volume*. La valeur réelle des deux variables (index et croissance) n'est toutefois ni mentionnée ni justifiée<sup>260</sup>.

L'estimation des recettes provenant des transferts des cotisations de pension de l'Office national des pensions (ONP) au SdPSP en application de la loi du 5 août 1968 (article

<sup>257</sup> Le SdPSP est un organisme public autonome de catégorie A telle que visée dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

<sup>258</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 54 1352/002, p. 795.

<sup>259</sup> Cette justification sommaire est en outre associée à tort à l'article budgétaire 531.1133 (dépenses relatives aux pensions de retraite militaires). Les dépenses relatives aux pensions de la police fédérale sont inscrites à l'article budgétaire 531.1134.

<sup>260</sup> La Cour des comptes a appris de manière officieuse que l'estimation s'appuierait sur un indice non modifié et un coefficient de croissance de 0,993 par rapport aux estimations pour l'année 2015, de sorte qu'elle ne tient compte que d'une baisse limitée du volume.

budgétaire 420.4701) est peu fiable<sup>261</sup>. En effet, le SdPSP indique dans la justification que *l'évolution de cette recette est plutôt irrégulière et dépend du moment auquel l'Office national des pensions fait ses versements*. La Cour des comptes rappelle que, dans son audit de juillet 2008 sur les transferts de cotisations de pension entre le secteur privé et le secteur public, elle avait attiré l'attention sur le problème du rythme irrégulier du transfert au SdPSP des retenues de pension par l'ONP<sup>262</sup>. Elle constate que le SdPSP n'a pas donné suite à ses recommandations visant à améliorer la procédure de perception régulière de ces cotisations de pension.

---

<sup>261</sup> Loi du 5 août 1968 établissant certaines relations entre les régimes de pensions du secteur public et ceux du secteur privé.

<sup>262</sup> Cour des comptes, *Transferts de cotisations de pension du secteur privé au secteur public*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, juillet 2008. Disponible sur le site [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

## Section 24 – SPF Sécurité sociale

### Programme 24.55.3 – Allocations aux personnes handicapées

Les allocations aux personnes handicapées visent à octroyer une intervention financière aux personnes dont les revenus sont jugés insuffisants. Cette intervention se compose, d'une part, de l'allocation de remplacement de revenus et de l'allocation d'intégration (ARR-AI) et, d'autre part, de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (APA). Ces prestations sociales sont estimées à respectivement 1.478,2 millions d'euros et 502,2 millions d'euros pour l'année budgétaire 2016.

La sixième réforme de l'État prévoit de transférer l'APA aux communautés. La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (LSF) prévoit toutefois une période transitoire jusqu'au 31 décembre 2015. Les moyens financiers relatifs à l'APA et aux frais de fonctionnement et de personnel sont intégrés dans la dotation aux communautés (programme 01.35.1)<sup>263</sup>.

Les communautés ont fait savoir qu'elles ne pourraient pas exécuter cette mission relative à l'APA à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 et ont demandé au SPF Sécurité sociale de prolonger cette période transitoire d'au moins un an. La Cour des comptes souligne que cette prolongation n'a pas encore donné lieu à des protocoles d'accord avec les communautés ni été accordée par le biais d'une modification de la LSF<sup>264</sup>.

En vue de prolonger la période transitoire, il a été décidé lors de la concertation post-bilatérale de ne plus reprendre le financement de ces allocations dans le budget fédéral et de créer un compte d'ordre pour chaque communauté<sup>265</sup>. Le SPF Sécurité sociale facturera à chaque communauté les moyens de fonctionnement relatifs au versement de l'APA. Les membres du personnel chargés du versement de l'APA seront transférés à la communauté concernée à partir de 2016. Ils seront toutefois mis à la disposition du SPF Sécurité sociale pendant une durée d'un an minimum<sup>266</sup>.

Le cavalier budgétaire 2.24.5 prévoit une base réglementaire pour ces comptes d'ordre. L'article dispose que les dépenses pour les allocations d'assistance « Allocations aux personnes âgées » (APA) seront limitées en fonction des recettes versées par la Communauté correspondante. Comme ces comptes d'ordre ne peuvent pas passer en position débitrice, l'État fédéral ne peut pas préfinancer les dépenses. Pour garantir la continuité du versement de ces allocations sociales, les communautés devront par conséquent prévoir en temps voulu des provisions suffisamment élevées sur ces comptes d'ordre.

---

<sup>263</sup> En application de l'article 47/7 de la LSF.

<sup>264</sup> Ces protocoles d'accord doivent en outre être approuvés par les parlements concernés et être entérinés par une loi et des décrets.

<sup>265</sup> Les allocations APA sont en effet considérées comme des opérations financières au moyen de fonds de tiers qui, en vertu de l'article 19 de la loi de 2003 sur la comptabilité, sont exclues du budget fédéral. Chaque Communauté doit alimenter ces comptes d'ordre par des recettes, que le SPF Sécurité sociale utilisera pour verser l'APA pour le compte des communautés concernées.

<sup>266</sup> Les dépenses de personnel seront donc imputées au budget des communautés concernées.

Eu égard à la continuité des paiements à assurer et en l'absence de protocoles d'accord jusqu'à présent, contraignant juridiquement les communautés à préfinancer les dépenses en temps voulu, la Cour des comptes estime qu'il serait prudent de déterminer une position débitrice maximale pour chaque compte d'ordre à titre de mesure transitoire.

## Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement

### 1 Programme 25.21.4 – Gestion du personnel

Le budget du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (SPF Santé publique) comprend deux divisions organiques d'appui<sup>267</sup> et six divisions organiques opérationnelles<sup>268</sup>. Les missions confiées au SPF Santé publique sont réparties entre ces divisions organiques, lesquelles comprennent plusieurs programmes pour réaliser les objectifs. Ces dernières années, les crédits de personnel du SPF Santé publique étaient répartis entre ces programmes.

En vue d'une simplification administrative et budgétaire, le SPF a, dans le présent projet de budget, regroupé plus de deux tiers des crédits de personnel dans un nouveau programme budgétaire (25.21.4 « Gestion du personnel ») de la division organique 21 « Organes de gestion »<sup>269</sup>.

La Cour des comptes estime que ce regroupement des crédits de personnel limitatif au sein d'un seul programme n'est pas cohérent ni transparent et est en outre contraire au principe du budget par programme tel que prévu par la loi du 22 mai 2003<sup>270</sup>. Elle recommande dès lors de reprendre les frais de fonctionnement généraux, dont font partie les frais de personnel, dans le programme de subsistance des différentes divisions organiques (et non dans un seul programme pour l'ensemble du SPF). La note justificative doit contenir pour chaque division organique un relevé des moyens (notamment l'effectif et le coût du personnel) qui sont utilisés pour atteindre les objectifs dans le cadre de chaque programme.

### 2 Division organique 25.54 – Gestion budgétaire des fonds organiques

Comme le prévoit la loi-programme du 24 décembre 2002, l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afsca) gère trois fonds organiques pour le compte du SPF Santé publique, à savoir le Fonds des matières premières, le Fonds des plantes et le Fonds des animaux<sup>271</sup>. L'Afsca tient la gestion budgétaire et comptable de ces fonds de manière séparée dans son budget et sa comptabilité<sup>272</sup>.

Les dépenses de personnel et de fonctionnement des membres du personnel du SPF Santé publique chargés de la réalisation des missions des fonds budgétaires étaient

<sup>267</sup> Divisions organiques 21 « Organes de gestion » et 40 « Services généraux ».

<sup>268</sup> Divisions organiques 51 « Établissements de soins », 52 « Soins de santé primaires et gestion de crise », 53 « Medex », 54 « Animaux, plantes et alimentation », 55 « Environnement » et 56 « Politique scientifique ».

<sup>269</sup> Les crédits de personnel du Conseil fédéral du développement durable, inscrits à la division organique 56 « Politique scientifique » et des fonds organiques de la division organique 54, qui sont gérés par l'Afsca, ne font pas l'objet de cette centralisation.

<sup>270</sup> Articles 48 et 50 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

<sup>271</sup> Article 303 de la loi-programme du 24 décembre 2002.

<sup>272</sup> Article 3 de l'arrêté royal du 12 mai 2003 fixant les modalités selon lesquelles l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire est autorisée à percevoir les recettes, effectuer les dépenses, assurer la gestion comptable y correspondant ainsi que des réserves transférées du Fonds budgétaire pour la production et la protection des végétaux et produits végétaux, du Fonds budgétaire des matières premières et du Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux.

financées jusqu'à présent par le biais d'un transfert en provenance de ces fonds vers un compte d'ordre du SPF.

Dans le cadre de la simplification administrative des fonds budgétaires décidée lors du conclave budgétaire du 28 juillet 2015 et du conseil des ministres du 1<sup>er</sup> octobre 2015 et en application du cavalier budgétaire 2.25.16<sup>273</sup>, ces dépenses (5,4 millions d'euros) sont dorénavant reprises dans le budget du SPF Santé publique en tant que crédits limitatifs<sup>274</sup>. En compensation, la dotation à l'Afsca est réduite à due concurrence. L'Agence perçoit à son tour en compensation un transfert à partir des fonds budgétaires vers ses fonds propres.

La Cour des comptes souligne que cette façon de procéder est peu transparente. En outre, elle est contraire à la législation et à la réglementation habilitant l'Afsca à gérer ces fonds<sup>275</sup> ainsi qu'au principe légal selon lequel les dépenses des fonds budgétaires doivent être financées par le biais des recettes affectées à cet effet et non par un crédit limitatif<sup>276</sup>.

La Cour recommande également de confier les recettes et les dépenses ainsi que la gestion budgétaire et comptable des fonds budgétaires précités à une seule entité, soit l'agence, soit l'organisation départementale.

### 3 Programme 25.55.9 - Fonds « Responsabilisation climat »

L'article 65quater de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (LSF) introduit un mécanisme de responsabilisation climat.

La LSF fixe les principes de ce mécanisme. Ainsi, une trajectoire pluriannuelle d'objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire est fixée pour chaque région<sup>277</sup>. Lorsqu'une région dépasse l'objectif fixé, elle perçoit un bonus financier de la part de l'État fédéral<sup>278</sup>. Lorsqu'elle n'atteint pas son objectif, la région se voit imposer un malus financier<sup>279</sup>.

Le fonds budgétaire « Responsabilisation climat » a été créé pour financer les malus et bonus de ce mécanisme. Le SPF Santé publique a repris ce fonds sous le programme 25.55.9 « Mécanisme de responsabilisation climat »<sup>280</sup>. Les recettes du fonds se composent comme suit :

- la part fédérale des recettes de la mise aux enchères des droits d'émission des gaz à effet de serre ;

<sup>273</sup> Doc., parl., Chambre, DOC 54/1352/001, p. 62.

<sup>274</sup> Le SPF a créé à cet effet trois nouveaux programmes de dépenses au sein de la division organique 54 « Animaux, plantes et alimentation » : le programme 54.6 « Gestion Fonds des animaux », le programme 54.7 « Gestion Fonds des matières premières » et le programme 54.8 « Gestion Fonds des plantes ».

<sup>275</sup> Article 303 de la loi-programme du 24 décembre 2002 et article 3 de l'arrêté royal du 12 mai 2003.

<sup>276</sup> Article 62 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

<sup>277</sup> Article 65quater, § 2, de la LSF.

<sup>278</sup> Le bonus est prélevé sur la part fédérale des recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission (article 65quater, § 5, 1<sup>o</sup>, de la LSF)

<sup>279</sup> Ce malus est déduit des moyens attribués à la région, tels que prévus au titre IV, chapitre II, section 4 de la LSF.

<sup>280</sup> Article 5 de la loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat.

- les mali lorsqu'une région n'atteint pas ses objectifs.

Les recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre doivent être réparties entre l'autorité fédérale et les régions, selon les modalités fixées par un accord de coopération conclu entre ces entités<sup>281</sup>. Aucun accord de coopération n'avait encore été conclu lors du dépôt du présent projet de budget. Par conséquent, ces recettes ne peuvent pas encore être utilisées et sont bloquées sur un compte d'ordre géré par le SPF Santé publique. Le solde de ce compte s'élevait à près de 330 millions d'euros fin octobre 2015.

Dans le présent projet de budget, les prévisions de recettes atteignent 5,2 millions d'euros et aucune dépense n'a encore été inscrite. La Cour des comptes attire l'attention sur le caractère incertain de ces recettes pour l'année budgétaire 2016 en raison de l'absence de protocole de coopération.

#### 4 Programme 25.54.5 – Dotation à l'Afsca

La dotation à l'Afsca<sup>282</sup> doit permettre à cette dernière de réaliser ses missions en matière de sécurité alimentaire. Cette dotation (allocation de base 25.54.51.41.40.01) s'élève à 88,2 millions d'euros pour l'année budgétaire 2016.

La Cour des comptes vérifie le calcul et l'utilisation de cette dotation sur la base du budget propre de l'Agence, qui est repris dans la partie 6 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses.

Elle souligne que cette dotation a été calculée sur la base de la dotation de l'année précédente, qui a été adaptée conformément aux directives de la circulaire budgétaire 2016<sup>283</sup> et non sur la base d'objectifs clairement définis et de critères calculables.

Par ailleurs, la Cour fait remarquer que l'Afsca dispose d'une réserve financière de 162 millions d'euros au 31 décembre 2014 grâce aux surplus budgétaires des années précédentes<sup>284</sup>. Le projet de budget 2016 de l'Afsca présente aussi un solde positif de 0,9 million d'euros. La Cour observe à ce sujet que le calcul de la dotation accordée à l'Afsca ne tient pas compte de ces réserves<sup>285</sup>.

---

<sup>281</sup> LSF, article 65quater, § 7.

<sup>282</sup> L'Afsca est un organisme public de catégorie A telle que visé dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. L'Agence a été créée par la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

<sup>283</sup> Les économies imposées ou les décisions prises en conclave sont en outre déduites et décomptées.

<sup>284</sup> Source : Cour des comptes. Ce solde ne tient pas compte des soldes des fonds budgétaires gérés par l'Afsca (voir le point 2 du présent article).

<sup>285</sup> L'article 3, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire dispose notamment que l'Agence est financée par une dotation inscrite au budget général des dépenses. Conformément au paragraphe 2 de cet article, l'Afsca peut disposer de ses réserves financières. Cette loi ne prévoit pas de modalités concernant le mode de calcul de cette dotation ni l'utilisation de ces réserves financières.

## 5 Programme 25.59.0 – Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS)

La dotation versée à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS)<sup>286</sup> doit permettre à cette dernière de réaliser ses missions en matière de gestion des médicaments et des produits de santé. Cette dotation (allocation de base 25.59.02.41.40.01) s'élève à 16,8 millions d'euros pour l'année budgétaire 2016.

La Cour des comptes vérifie le calcul et l'utilisation de cette dotation sur la base du budget propre de l'Agence, qui est repris dans la partie 6 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses.

Elle souligne que cette dotation a été calculée sur la base de la dotation de l'année précédente, qui a été adaptée conformément aux directives énoncées dans la circulaire relative au budget 2016<sup>287</sup> et non sur la base d'objectifs clairement définis et de critères calculables.

### *La confection du budget*

La Cour des comptes constate que l'article de recettes 450-030 « Usage des réserves surplus comptes » du projet de budget de l'Agence prévoit un montant de 1,9 million d'euros pour équilibrer le budget en ayant recours au surplus budgétaire cumulé des années précédentes. D'après l'AFMPS, les réserves financières ne seront probablement pas utilisées car elle s'attend à une sous-utilisation des crédits de personnel en 2016 également.

En 2014, les crédits de personnel ont été sous-utilisés à raison de 4 millions d'euros<sup>288</sup>. Pour 2015, l'AFMPS estime la sous-utilisation globale à 3 millions d'euros. Malgré cette sous-utilisation, les crédits de personnel augmentent en 2016 (37,4 millions d'euros) par rapport aux dépenses de l'année 2014 (30,9 millions d'euros).

### *Le mécanisme de financement « tampon »*

En vertu de sa loi organique du 20 juillet 2006<sup>289</sup>, l'AFMPS peut aussi utiliser ses réserves financières pour réaliser des « projets d'amélioration » à concurrence d'un montant de 2,2 millions d'euros (il s'agit du mécanisme de financement « tampon »). Le conseil des ministres du 4 avril 2014 a prévu une condition à cette autorisation, à savoir que l'AFMPS doit veiller à noter un chiffre d'affaires à due concurrence en regard de la dépense.

La Cour des comptes souligne que, lors du dépôt du projet de budget, il n'avait pas encore été établi clairement quels projets seront lancés en 2016 grâce à cette réserve ni quelles recettes et dépenses ces futurs projets généreront.

<sup>286</sup> L'AFMPS est un organisme public de catégorie A telle que visé dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. L'Agence a été créée par la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé.

<sup>287</sup> Les économies imposées ou les décisions prises en conclave sont en outre déduites et décomptées.

<sup>288</sup> Les crédits de personnel alloués (chapitre 51 du budget de l'AFMPS) s'élevaient à 34,9 millions d'euros, dont 30,9 millions ont été utilisés.

<sup>289</sup> Telle que modifiée par l'article 34 de la loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses.

## **Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie**

### **Programme 32 42 3 – Financement du passif nucléaire**

Dans la note de politique générale relative à l'Énergie<sup>290</sup>, concernant le fonds du passif technique de l'Institut national des radioéléments (IRE), le gouvernement déclare apporter « une première contribution » pour assurer l'enlèvement des déchets radioactifs et pour l'élaboration de solutions pour le stock d'uranium hautement enrichi usé.

La Cour constate que les moyens alloués<sup>291</sup> en 2016 à l'IRE sont en baisse de plus de la moitié du crédit alloué en 2015, passant de 7,6 à 3,3 millions d'euros, alors que les justifications<sup>292</sup> précisent que pour couvrir les dépenses estimées en matière de traitement de déchets radioactifs, les crédits devraient être portés à 21,6 millions d'euros de 2017 à 2019.

En 2015, des crédits supplémentaires ont été obtenus à charge du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 pour un montant de 4,275 millions d'euros en engagement et en liquidation<sup>293</sup> et, in fine, un montant supplémentaire de 15,5 millions en engagement<sup>294</sup> vient d'être octroyé.

---

<sup>290</sup> Note de politique générale « Energie-Environnement-Développement durable » du 6 novembre 2015, doc. 54 1428/012, p.16.

<sup>291</sup> Allocation de base 32 42 30 31.22.22-Dotation à l'ONDRAF pour le passif technique de l'IRE (partie déchets et combustibles irradiés).

<sup>292</sup> Justification du BGD pour l'année budgétaire 2016, doc. 54 1353/018, p.83 et suivantes.

<sup>293</sup> Arrêté royal du 2 octobre 2015, Moniteur belge du 8 octobre.

<sup>294</sup> Arrêté royal du 29 octobre 2015, Moniteur belge du 9 novembre.

## Section 33 – SPF Mobilité et Transports

### Programme 33 52 2 - Belgocontrol

Pour l'année 2015, Belgocontrol a facturé mensuellement à l'État fédéral le coût total du financement des services terminaux de navigation aérienne pour un montant de 23,9 millions d'euros, soit la prestation de services terminaux sur les aéroports publics régionaux belges pour un montant de 15,4 millions d'euros et la prestation de services terminaux sur l'aéroport de Bruxelles-National pour 8,5 millions.

Le crédit, qui n'avait pas été prévu dans le projet d'ajustement du budget général des dépenses 2015, a été accordé à charge du crédit provisionnel « sécurité » inscrit<sup>295</sup> au programme 03-41-1 du budget général des dépenses. Neuf factures pour un montant de 19,1 millions d'euros ont été liquidées dans le courant de 2015 et l'avance récupérable de 10 millions<sup>296</sup> a pu être remboursée le 9 octobre 2015.

Les crédits à liquider en 2015 s'élèveront à 22,2 millions d'euros. La dernière facture du mois de décembre 2015, d'un montant estimé de 1,655 millions d'euros, serait payée en janvier 2016 et, selon les justificatifs, imputée à charge du même crédit provisionnel pour 2016.

Pour l'année 2016, aucun crédit n'a été prévu pour le financement de Belgocontrol et ce, dans l'attente de la conclusion éventuelle d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Régions afin de régler les modalités et le financement du service à la navigation aérienne dans les aéroports belges.

---

<sup>295</sup> Arrêté royal du 23 août 2015 portant répartition partielle du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2015 et destiné à couvrir des dépenses non structurelles concernant la sécurité, Moniteur belge du 4 septembre 2015.

<sup>296</sup> Octroyée par l'arrêté royal du 19 décembre 2014, Moniteur belge du 30 décembre 2014.

## Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale

### 1 Incidence financière de la crise de l'asile

Le gouvernement estime l'incidence de la crise de l'asile sur le budget du SPP Intégration sociale à 237,8 millions d'euros en 2016. Il base son calcul sur une augmentation à raison de 30.000 dossiers et un taux de reconnaissance de 70 %. Il part du principe que 65,7 millions d'euros (soit 6.235 décisions) sont compris dans les crédits inscrits au programme 44.55.1. Il s'agit en particulier des subventions aux CPAS dans le cadre du revenu d'intégration sociale (52,5 millions d'euros)<sup>297</sup> et des subventions aux CPAS dans le cadre de la loi du 2 avril 1965 (10,4 millions d'euros)<sup>298</sup>, ainsi que des remboursements concernant l'aide médicale urgente (2,8 millions d'euros)<sup>299</sup>. L'incidence supplémentaire est ainsi ramenée à 172,2 millions d'euros, qui sont répartis comme suit : 131,5 millions d'euros de subventions dans le cadre du revenu d'intégration sociale, 37,4 millions d'euros de subventions dans le cadre de la loi du 2 avril 1965 et 3,2 millions d'euros relatif au remboursement de l'aide médicale urgente.

Pour financer l'incidence supplémentaire, le SPP Politique scientifique doit faire appel au crédit provisionnel destiné à couvrir la crise de l'asile (programme 03.41.1).

### 2 Programme 44.55.1 – Revenu d'intégration sociale (RIS)

L'allocation de base 44.55.11.43.52.16 comprend la part de l'État fédéral dans le revenu d'intégration sociale versé par les CPAS, l'activation et les frais de dossier. Le fondement juridique réside dans la loi du 26 mai 2002<sup>300</sup> et l'arrêté royal du 11 juillet 2002<sup>301</sup>. Un crédit de 777,6 millions d'euros est prévu pour l'année budgétaire 2016.

La Cour des comptes souligne que le crédit est sous-estimé, parce que le montant a été calculé notamment sur la base du même pourcentage d'augmentation du nombre de bénéficiaires qu'au cours de la période 2014-2015 et à politique inchangée. Le SPP Intégration sociale estime les dépenses 2015 à 743,5 millions d'euros, ce qui représente une utilisation presque totale du budget alloué (747,6 millions d'euros). La hausse limitée du crédit prévu pour 2016 (+30,0 millions d'euros) suppose donc, d'une part, que le crédit supplémentaire est intégralement destiné à la crise de l'asile (augmentation du nombre de demandes d'asile – voir le point 1) et, d'autre part, que le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale diminuera. Or, il ressort des statistiques<sup>302</sup> du SPP que la plupart de ces bénéficiaires ont la nationalité belge et que l'augmentation structurelle du nombre de bénéficiaires s'explique notamment par certains groupes à risque (travailleurs peu qualifiés, travailleurs à temps partiel, familles monoparentales, allochtones,...) et par l'incidence des modifications apportées à la réglementation relative au chômage. Par ailleurs, le calcul de l'incidence de la crise de

<sup>297</sup> Allocation de base 44.55.11.43.52.16 – Subventions aux CPAS dans le cadre du revenu d'intégration sociale (777,6 millions d'euros)

<sup>298</sup> Allocation de base 44.55.12.43.52.23 – Subventions aux CPAS dans le cadre de l'assistance sociale (176,2 millions d'euros).

<sup>299</sup> Allocation de base 44.55.12.34.32.00 – Remboursement à la Caami (53,7 millions d'euros).

<sup>300</sup> Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

<sup>301</sup> Arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.

<sup>302</sup> Rapport statistiques SPP Intégration sociale – Septembre 2015.

l'asile tient compte du coût pour une année complète, ce qui est peut-être trop large eu égard au délai de la procédure de reconnaissance.

Par conséquent, le caractère suffisant ou non du crédit prévu dépendra en grande partie de l'afflux et de la reconnaissance des demandeurs d'asile ainsi que de la mesure dans laquelle le département pourra avoir recours à la provision interdépartementale précitée.

## Section 46 – SPP Politique scientifique

### Restructuration du budget

La Cour des comptes constate que des crédits auparavant affectés à la rémunération d'une partie du personnel contractuel spécifique<sup>393</sup> ont été regroupés au sein du programme 46.21.0 - Direction et gestion. Une disposition légale nouvelle (article 2.46.6 du budget général des dépenses) permet la redistribution des crédits de personnel statutaire et non statutaire de ce programme vers ces allocations de base spécifiques.

Cette présentation du budget est contraire au principe de spécialité budgétaire et à la transparence nécessaire au contrôle exercé par la Chambre.

---

<sup>393</sup> Allocation de base 46.60.11.11.00.16- Rémunérations et allocations généralement quelconques pour le personnel contractuel tâches spécifiques engagé pour la gestion des programmes et actions de R&D national et des pôles d'attraction interuniversitaires ; allocation de base 46.60.21.11.00.18- Rémunérations et allocations généralement quelconques pour le personnel contractuel-tâches spécifiques-engagé pour la gestion permanente de programmes et actions R&D dans le cadre international ; allocation de base 46.60.15.41.30.01- dotation au Service d'information scientifique et technique (SIST) pour la partie concernant le personnel et allocation de base 61.12.11.00.04- Rémunérations et allocations généralement quelconques pour le personnel autre que statutaire.

## Section 51 – SPF Finances pour la dette publique

### Programme 51.45.1 – Charges d'emprunts

Selon l'estimation la plus récente de l'Agence de la dette du 14 septembre 2015, reprise également dans le rapport du comité de monitoring du 22 septembre 2015, les charges d'intérêts pour l'année 2016 (hors intérêts capitalisés du Fonds de vieillissement) pour lesquelles des crédits doivent être inscrits à la section 51 devraient s'élever à 10.365,7 millions d'euros<sup>304</sup>.

Il ressort toutefois du présent projet de budget et de la justification annexée relative à la section 51 que les crédits prévus pour les charges d'intérêts s'élèvent à 10.315,7 millions d'euros, soit exactement 50 millions de moins que l'estimation de l'Agence de la dette du 14 septembre 2015<sup>305</sup>.

Cette diminution est la conséquence de la décision du conclave du 28 juillet 2015 visant à réduire l'estimation des charges d'intérêts pour la période 2016-2018 à concurrence de 950 millions d'euros au total, dont 50 millions en 2016. Lors de ce conclave budgétaire, le comité de monitoring, s'appuyant sur la note de synthèse de l'Agence de la dette, avait encore estimé les charges d'intérêts (hors Fonds de vieillissement) à 10.471 millions d'euros. La décision de réduire de 50 millions d'euros l'estimation des charges d'intérêts en 2016 a dès lors été appliquée à l'estimation de l'Agence de la dette plus récente, à savoir celle du 14 septembre 2015.

Selon l'Agence de la dette, le gouvernement prévoit une diminution supplémentaire des taux d'intérêt, notamment à la suite de l'assouplissement quantitatif ou « Quantitative Easing »(QE) de la BCE<sup>306</sup>.

La Cour des comptes observe que le mode de calcul appliqué par le gouvernement n'est pas expliqué dans la justification du budget général des dépenses<sup>307</sup>.

<sup>304</sup> Comité de Monitoring – Actualisation 2015-2016 – 22/06/2015 p. 28 (www.budget.be).

<sup>305</sup> Allocations de base 51.45.10.21.01 10.01 (Intérêts des emprunts à long terme en francs belge et en euros – 10.178,9 millions d'euros), allocation de base 51.45.10.21.10.08 (Intérêts de la dette à court terme en euros – -23,7 millions d'euros), allocation de base 51.45.10.21.20.02 (Intérêts des emprunts à long terme en monnaies étrangères – 172,8 millions d'euros) et allocation de base 51.45.21.20.08 (Intérêts de la dette à court terme en monnaies étrangères – -12,2 millions d'euros). Cette diminution a été intégralement appliquée aux intérêts des emprunts à long terme en euros ou en francs belges.

<sup>306</sup> Ce « Quantitative Easing » encadre depuis le début 2015 la politique monétaire expansive menée par la BCE, qui injecte plus d'argent dans le système financier par le biais du rachat d'obligations souveraines afin de promouvoir la croissance de l'économie européenne.

<sup>307</sup> Doc. Parl., Chambre, DOC 54 1353/022.

## CHAPITRE III

## Dépenses de la sécurité sociale

## 1 Évolution générale des dépenses

Pour 2016, les dépenses consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé et les régimes hors gestion globale)<sup>308</sup> sont estimées à 78.628,4 millions d'euros. Elles dépassent de 178,2 millions d'euros (0,23 %) les dépenses escomptées pour 2015.

Tableaux – Évolution des dépenses de la sécurité sociale (en millions d'euros) et Évolution des prestations (2014-2016, en millions d'euros)

Description	Dépenses 2014	Dépenses escomptées 2015	Dépenses estimées 2016
Prestations	77.802,3	69.904,9	70.298,6
Frais de fonctionnement	2.508,1	2.208,9	2.187,6
Autres dépenses	8.153,5	6.336,3	6.142,2
<b>Total</b>	<b>88.463,9</b>	<b>78.450,2</b>	<b>78.628,4</b>

Régimes et prestations <sup>309</sup>	Dépenses 2014	Dépenses escomptées 2015	Dépenses estimées 2016
ONSS-Gestion globale	43.945,8	39.351,6	39.833,7
<i>Incapacité de travail</i>	<i>6.643,5</i>	<i>7.051,89</i>	<i>7.436,1</i>
<i>Pensions</i>	<i>22.337,2</i>	<i>23.246,9</i>	<i>23.857,4</i>
<i>Chômage</i>	<i>9.557,7</i>	<i>8.566,6</i>	<i>8.056,2</i>
<i>Accidents de travail</i>	<i>210,6</i>	<i>217,8</i>	<i>219,5</i>
<i>Maladies professionnelles</i>	<i>260,9</i>	<i>258,1</i>	<i>254,2</i>

<sup>308</sup> Pour éviter les doublons, les chiffres ne tiennent pas compte des transferts entre les institutions de sécurité sociale.

<sup>309</sup> À partir de 2015, ce sont les communautés et les régions qui sont compétentes pour les dépenses en matière d'allocations familiales.

<i>Mineurs et marins</i>	9,7	10,4	10,3
<i>Allocations familiales</i>	4.926,3	0,0	0,0
Inasti-Gestion globale	3.956,0	3.809,5	3.904,1
<i>Incapacité de travail</i>	394,7	410,7	429,7
<i>Pensions</i>	3.288,6	3.387,3	3.462,7
<i>Assurance faillite et soins palliatifs</i>	7,9	11,5	11,7
<i>Allocations familiales</i>	264,8	0,0	0,0
Inami-Soins de santé	26.308,1	23.851,8	23.812,6
Régimes hors gestion globale	3.592,4	2.892,0	2.748,2
<b>Total</b>	<b>77.802,3</b>	<b>69.904,9</b>	<b>70.298,6</b>

Source : SPF Sécurité sociale et exposé général 2016

Sur l'ensemble des dépenses consolidées, un montant de 70.298,6 millions d'euros (89,41 %) est consacré au paiement des indemnités et au remboursement des dépenses en matière de soins de santé. Ce montant augmente de 393,7 millions d'euros (0,56 %) par rapport aux dépenses attendues pour 2015.

À l'ONSS-Gestion globale, les dépenses totales concernant les prestations augmentent de 482 millions d'euros (1,22 %) en 2016 par rapport aux dépenses attendues pour 2015. Cette progression résulte d'une hausse des dépenses liées aux allocations d'incapacité de travail à hauteur de 384,3 millions d'euros (5,45 %) et des dépenses relatives aux pensions à concurrence de 610,5 millions d'euros (2,63 %). Dans les deux cas, la hausse s'explique par une augmentation du nombre d'ayants droit. De son côté, l'Onem s'attend à une baisse du nombre de chômeurs en 2016 de sorte que les dépenses en la matière diminuent de 510,4 millions d'euros (-5,96 %) par rapport à 2015.

À l'Inasti-Gestion globale, les dépenses concernant les prestations augmentent de 94,6 millions d'euros en 2016 par rapport à 2015. Les dépenses relatives aux allocations d'incapacité de travail augmentent quant à elles de 19 millions d'euros (4,63 %) par rapport à 2015. En matière de pensions, la hausse atteint 75,4 millions d'euros (2,23 %). Comme à l'ONSS-Gestion globale, cette évolution est liée à une augmentation du nombre d'ayants droit.

L'objectif budgétaire global de l'Inami-Soins de santé pour 2016 est fixé à 23.812,6 millions d'euros, soit 39,2 millions d'euros (0,16 %) de moins que l'objectif budgétaire global pour 2015. Cet objectif plus faible résulte du fait que les communautés deviennent compétentes pour les dépenses d'investissement dans les hôpitaux en 2016.

La diminution de 143,7 millions d'euros (-4,97 %) des dépenses relatives aux prestations dans les régimes hors gestion globale s'explique surtout par l'évolution des dépenses de l'ORPSS.

## 2 **Projet de budget des institutions publiques de sécurité sociale**

La Cour des comptes a également examiné les données budgétaires des institutions publiques de sécurité sociale. Elle signale que dans la plupart des cas, son analyse repose sur des documents provisoires, basés sur des données non actualisées. Cette situation, qui n'est pas propre à l'année 2016, a pour conséquence que la Cour n'a pu s'assurer que les mesures adoptées en conclave budgétaire se répercutent effectivement dans les budgets définitifs de ces organismes.

La Cour rappelle à cet égard que les recettes et les dépenses de la sécurité sociale doivent faire l'objet d'une consolidation au sein de l'Entité I et que le retard récurrent en matière de dépôt des projets des budgets de ces institutions rend malaisé un aperçu complet des opérations financières prévues par l'Etat. Elle demande dès lors que ces projets budgétaires soient finalisés à l'avenir dans un délai lui permettant d'exercer sa mission d'information du parlement.

Des différences parfois significatives ont été constatées entre les données reprises dans l'exposé général et celles reprises dans les documents budgétaires préparatoires de la plupart des institutions de sécurité sociale. La Cour souligne d'ailleurs à ce titre que les gestionnaires de ces institutions ne disposent généralement pas des informations contenues dans l'exposé général avant la publication de ce document.

Au cours de son examen, la Cour des comptes a également constaté que les organes de gestion des institutions de la sécurité sociale reçoivent généralement les notifications rédigées à l'issue du conclave budgétaire, sans que les informations relatives aux économies ou aux modalités de calcul retenues par le conseil des ministres leur soient communiquées.

C'est ainsi, par exemple, que ces institutions ne disposaient pas encore, au moment de l'examen de leur budget par la Cour, d'un aperçu de la manière dont les mesures d'économie en matière de dépenses, décidées en août et en octobre dernier, devaient encore être réparties entre chacune d'entre elles. Il en résulte notamment que leurs organes de gestion ne peuvent déterminer de quelles ressources ils disposeront effectivement pour assurer l'exercice de leurs missions légales au cours de l'année 2016.

De même, un certain nombre de mesures adoptées en matière de prestations sociales n'ont pas encore été concrétisées de manière suffisamment précise, engendrant de ce fait un risque de non-applicabilité ou de report d'entrée en vigueur. Il est renvoyé à cet égard aux commentaires repris ci-dessous.

## 3 **Commentaires sur les mesures**

### 3.1 **Allocataires sociaux**

*Calcul des indemnités d'incapacité de travail pour les travailleurs salariés*

À l'occasion de la confection du budget 2015, le gouvernement a décidé qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, les indemnités pour incapacité primaire de travail (c'est-à-dire la première année d'absence pour maladie) seraient calculées sur la base du salaire moyen perçu au cours des douze mois précédents (au lieu du salaire du dernier mois qui précède la maladie)<sup>310</sup>. Cette mesure doit permettre de réaliser une économie de 26 millions d'euros en 2016.

Lors de l'octroi d'une indemnité suivant le nouveau mode de calcul, les organismes assureurs auront besoin de plus d'informations et devront donc consulter ou demander des données supplémentaires. Par conséquent, les applications informatiques des organismes assureurs devront être adaptées, tout comme celles des institutions publiques de sécurité sociale concernées par l'exécution (par exemple, l'Office national de sécurité sociale). Les tâches de contrôle et de vérification complémentaires ne peuvent pas entraîner de retard ni d'interruption dans le calcul, l'octroi ou le paiement des indemnités.

Ces exigences techniques et administratives ont eu pour conséquence de retarder la mise en œuvre de la mesure. Dans les notifications de juillet 2015, l'économie estimée pour 2015 a donc été ramenée à 13,5 millions d'euros (alors qu'une économie de 30 millions d'euros avait été inscrite dans le budget initial 2015<sup>311</sup>). Pour l'année 2016, l'économie est estimée à 26 millions d'euros, soit 12,5 millions de plus que les estimations pour 2015. Les informations disponibles ne permettent pas de déterminer la manière dont ce montant a été estimé.

La Cour des comptes souligne que l'économie a peut-être été surestimée. Dans son projet de budget 2016 (qui contient aussi les estimations actuelles pour 2015), l'Institut national d'assurance maladie invalidité (Inami) considère que la mesure n'entrera en vigueur que dans le courant de l'année 2016 et n'a pas prévu d'économie pour 2015. Pour l'année 2016, il estime l'économie à 11,8 millions d'euros.

#### *Réinsertion de travailleurs salariés et indépendants en incapacité de travail*

Le gouvernement souhaite promouvoir la réinsertion des personnes en incapacité de travail et renforcer les procédures d'octroi et de contrôle des indemnités. Ces mesures doivent permettre une économie de 56 millions d'euros en 2016 (51,5 millions d'euros dans le régime des travailleurs salariés et 4,5 millions d'euros dans le régime des travailleurs indépendants).

Il ressort de la documentation disponible que la réinsertion socio-professionnelle de personnes en incapacité de travail concerne pour le moment uniquement les travailleurs salariés. L'objectif est d'élaborer un plan d'accompagnement sur mesure pour les travailleurs qui sont encore capables de travailler mais ne peuvent plus exercer leur fonction actuelle (recyclage, accompagnement dans la recherche d'un emploi, etc.).

Quant au côté pratique (screening des personnes en incapacité de travail pour déterminer celles qui peuvent prétendre à un plan d'accompagnement individuel,

<sup>310</sup> Exposé général du projet de budget pour l'année 2015, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 54 0494/001, p. 198.

<sup>311</sup> Pour l'économie 2015 estimée, voir l'Exposé général du projet de budget pour l'année 2015, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 54 0494/001, p. 198.

élaboration du plan, suivi de la mise en œuvre), il fait encore l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux (via le Conseil national du travail) et avec les organismes assureurs. La réglementation (loi sur l'assurance maladie, législation relative au bien-être au travail) doit aussi encore être adaptée. Par conséquent, la mesure – qui était déjà inscrite dans le budget 2015 – n'entrera en vigueur qu'en 2016. La ministre des Affaires sociales souligne que la clé du succès réside dans un changement de mentalité de toutes les personnes concernées<sup>312</sup>. C'est la raison pour laquelle on s'efforce de sensibiliser les employeurs et les employés en mettant en avant les avantages du système et que les travailleurs en incapacité de travail ne seront pas obligés d'y adhérer.

La Cour des comptes ne dispose pas d'information sur la manière dont l'économie a été estimée. L'Inami n'a pas pu confirmer l'économie estimée car il ne dispose pas encore de données quantitatives suffisantes pour réaliser une estimation fiable des économies que cette mesure peut engendrer eu égard au nombre limité de personnes ayant parcouru l'ensemble du trajet d'accompagnement avec fruit.

#### *Allongement de la période de salaire garanti*

D'après la déclaration du gouvernement du 11 octobre 2014, la période de salaire garanti (c'est-à-dire la période au cours de laquelle l'employeur paie le salaire d'un employé malade) passerait d'un à deux mois, afin d'inciter les employeurs à prendre des mesures préventives et à adapter le travail pour éviter que des employés quittent le marché du travail de manière anticipée.

La Cour des comptes constate que cette mesure, qui devait permettre d'économiser 354 millions d'euros en 2016, ne sera pas mise en œuvre.

#### *Économie non précisée*

D'après les notifications budgétaires du 28 août 2015, des économies supplémentaires seraient réalisées au niveau des dépenses relatives à l'incapacité de travail et à l'invalidité (Inami) ainsi que des dépenses en matière de pensions. L'économie est estimée à 100 millions d'euros, dont 49,2 millions concerneraient les allocations Inami<sup>313</sup>. Ce montant a été repris dans les corrections de passage du solde budgétaire au solde de financement (corrections SEC).

La Cour des comptes constate qu'aucune mesure d'économie concrète n'a encore été élaborée et qu'elle ne peut donc pas déterminer si l'économie estimée est réaliste. La ministre des Affaires sociales précise à ce sujet que les économies proviendront d'un plan d'action Incapacité de travail (qui doit encore être soumis au conseil des ministres).

### **3.2 Inami–Soins de santé**

En juillet 2015, le gouvernement a fixé l'économie structurelle pour l'Inami-Soins de santé pour 2016 à 285 millions d'euros, auxquels il faut ajouter l'économie structurelle supplémentaire de 76 millions d'euros qui doit être réalisée en 2016 dans le cadre de la

<sup>312</sup> Voir la réponse de la ministre des Affaires sociales aux questions orales de Mmes C. Fonck et M. Gerken, ainsi que de M. R. Hedebouw, Chambre, Commission des Affaires sociales, 21 octobre 2015 (DOC COM 249).

<sup>313</sup> Le solde de 52,1 millions d'euros concerne des mesures relatives aux pensions publiques.

trajectoire pluriannuelle 2015-2018 décidée en 2014<sup>314</sup>. L'Inami-Soins de santé doit donc économiser 361 millions d'euros en 2016.

L'analyse des documents budgétaires révèle que l'Inami-Soins de santé réalisera une économie nette de 412,6 millions d'euros en 2016. Le tableau suivant présente les éléments qui composent ce montant.

Tableau – Économies et dépenses nouvelles : répartition entre les rubriques (en millions d'euros)

	Au sein de l'objectif budgétaire global	En dehors de l'objectif budgétaire global	Total
Économies	-309,8	-264,3	-574,1
<i>Organismes assureurs</i>	<i>0,0</i>	<i>-38,7</i>	<i>-38,7</i>
<i>Sous-utilisation des dépenses</i>	<i>-117,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-116,8</i>
<i>Autres économies</i>	<i>-192,8</i>	<i>-225,6</i>	<i>-418,4</i>
Dépenses pour des politiques nouvelles	104,4	57,1	161,5
Économie nette	-205,4	-207,2	-412,6

Source : Cour des comptes à partir des données de l'exposé général

La différence avec l'économie structurelle mentionnée dans l'exposé général résulte de deux facteurs.

- L'économie de 361 millions d'euros ne tient pas compte de l'économie imposée au niveau des frais de fonctionnement des organismes assureurs (38,7 millions d'euros).
- L'économie de 361 millions d'euros comprend deux montants destinés à de nouvelles initiatives qui seront réalisées à la charge du budget du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (total : 12,8 millions d'euros).

<sup>314</sup> Voir l'exposé général du projet de budget 2015, Chambre, DOC 54 0494/001, p. 222 et les notifications du conseil des ministres du 15 octobre 2014, p. 31-32.

### *Objectif budgétaire global et économies*

L'objectif budgétaire global a été fixé à 23.812,6 millions d'euros, contre 23.851,8 millions d'euros en 2015. Cette baisse s'explique surtout par le transfert des budgets destinés aux investissements dans les hôpitaux aux communautés et aux régions (486,7 millions d'euros)<sup>315</sup>.

En 2016, les dépenses relatives aux prestations pourront être affectées à concurrence de 23.607,2 millions d'euros maximum au remboursement des prestations de soins de santé, ce qui permettra de réaliser une économie de 205,4 millions d'euros. Dans la pratique, ce montant est maintenu dans l'objectif budgétaire global, mais n'est pas financé en 2016<sup>316</sup>.

L'économie comporte trois éléments :

- La différence de 117 millions d'euros entre l'objectif budgétaire global (23.812,6 millions d'euros) et les dépenses 2016 estimées par l'Inami (23.695,6 millions d'euros) est considérée comme une sous-utilisation et ne pourra pas être utilisée en 2016 pour financer de nouvelles dépenses.
- Le montant estimé de l'indexation des honoraires en 2016 ne pourra pas être dépensé, ce qui représente une économie de 82,5 millions d'euros.
- En outre, une économie supplémentaire de 5,9 millions d'euros est imposée, qui correspond à la différence entre les autres économies (110,3 millions d'euros) et les nouvelles initiatives (104,4 millions d'euros).

Il ressort des documents dont la Cour des comptes dispose que les données relatives à l'incidence budgétaire des économies et aux dépenses destinées à des politiques nouvelles<sup>317</sup> proviennent de l'Inami ou du SPF Santé publique (estimation des nouvelles mesures dans le secteur des hôpitaux). Dans quelques cas (économie de 10,4 millions d'euros dans les soins à domicile, crédit de 25 millions d'euros pour les médecins), une enveloppe a été fixée et les commissions compétentes au sein de l'Inami sont chargées d'élaborer des mesures concrètes.

### *Mesures en dehors de l'objectif budgétaire global*

Au niveau des dépenses en dehors de l'objectif budgétaire global, une économie de 264,3 millions d'euros au total est réalisée et de nouvelles dépenses sont prévues à hauteur de 57,1 millions d'euros<sup>318</sup>.

---

<sup>315</sup> Pour le calcul, voir l'exposé général, p. 218.

<sup>316</sup> Dans l'exposé général, un montant de 205,4 millions d'euros est dès lors déduit des dépenses totales estimées dans la rubrique « Divers ». Le budget de l'Inami-Soins de santé reste ainsi en équilibre sans que cette économie ne soit financée.

<sup>317</sup> Pour un aperçu, voir les tableaux de l'exposé général aux pages 220-221.

<sup>318</sup> Idem. Les mesures indiquées dans la colonne SPF Santé publique n'ont pas été prises en compte dans les nouvelles initiatives de l'Inami.

La principale économie (176,3 millions d'euros) consiste à réduire les dépenses relatives aux conventions internationales<sup>319</sup>. L'Inami a estimé les dépenses à 1.020,7 millions d'euros, soit une augmentation de 24,5 millions d'euros par rapport aux dépenses escomptées pour 2015. D'après les informations, cette estimation – qui se base sur une extrapolation des données du passé – serait supérieure de 250 millions d'euros au montant auquel on pourrait s'attendre au vu des dernières estimations des dépenses. La Cour des comptes ne dispose d'aucun chiffre concernant ces estimations et ne peut dès lors pas déterminer si cette hypothèse est réaliste. Elle souligne toutefois que les dépenses relatives aux conventions internationales évoluent de manière très irrégulière.

#### *Différences par rapport à l'exposé général*

La Cour des comptes souligne que les chiffres cités dans son rapport diffèrent sur quelques points des montants indiqués dans la Partie 4 de l'exposé général. Ainsi, les économies (hors sous-utilisation) s'élèvent à 418,3 millions d'euros, soit 10 millions d'euros de plus que le montant mentionné dans le tableau de l'exposé général<sup>320</sup>. De même, les dépenses totales destinées à de nouvelles initiatives sont supérieures de 10 millions d'euros. Ces différences découlent de la décision de la ministre d'imposer une économie supplémentaire aux grossistes en médicaments (10 millions d'euros) et d'utiliser ces moyens pour « renforcer les soins de santé de première ligne ». La Cour des comptes constate que cette dernière mesure n'a pas encore été élaborée plus en détail.

---

<sup>319</sup> Cette rubrique comprend des dépenses payées par les organismes assureurs pour les patients étrangers qui sont récupérées auprès des institutions de sécurité sociale à l'étranger.

<sup>320</sup> Exposé général, p. 220.

# ANNEXE

**Annexe : Aperçu des obligations européennes concernant la confection du projet de budget fédéral, telles que prévues dans la loi sur la comptabilité du 22 mai 2003**

Description de l'obligation	Respect	Publication
Échéance pour la soumission du projet de plan budgétaire à l'Europe : 15 octobre (article 6 du règlement 473/2013) <sup>321</sup> .	Oui	Le projet de plan budgétaire a été déposé le 15 octobre 2015 à la Commission européenne.
L'échéance pour le dépôt du projet de budget fédéral est fixée au 15 octobre au lieu du 31 octobre (article 45).	Non	L'exposé général a été déposé le 13 novembre 2015
L'exposé général contient une analyse de sensibilité reprenant un aperçu des évolutions des principales variables budgétaires en fonction de différentes hypothèses relatives aux taux de croissance et d'intérêt (article 46).	Oui	Exposé général, p. 59-60
L'exposé général contient une énumération de tous les organismes et fonds qui ne sont pas repris dans le budget mais qui font partie du périmètre de consolidation tel que défini par l'Institut des comptes nationaux ainsi qu'une analyse de leur impact sur le solde de financement et sur la dette publique (article 46).	En partie	Exposé général, p. 166-173. Le périmètre utilisé pour élaborer le tableau ne correspond pas entièrement avec le périmètre de consolidation du pouvoir fédéral (secteur S.1311 de la liste des unités du secteur public). Le SPF Budget et Contrôle de la gestion signale néanmoins que les organismes concernés par cette estimation couvrent les flux et les soldes les plus importants des organismes à consolider avec le pouvoir fédéral <sup>322</sup> .
Le budget de l'État fédéral est établi sur la base des prévisions macroéconomiques du budget économique de l'Institut des comptes nationaux <sup>323</sup> (article 124, § 1 <sup>er</sup> ).	Oui	Budget économique du Bureau fédéral du plan, septembre 2015
Les différences significatives entre les prévisions économiques retenues lors de l'établissement du budget fédéral et les prévisions économiques de la Commission européenne ou d'autres organismes indépendants, seront décrites et expliquées dans l'exposé général du budget (article 124/2, § 1 <sup>er</sup> ).	Oui	Exposé général, p. 79-81
Le budget de l'État fédéral s'inscrit dans un cadre budgétaire à moyen terme, couvrant la législature et une période minimale de trois ans. Le budget	Oui	Exposé général, p. 49-60

<sup>321</sup> Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

<sup>322</sup> Exposé général, p. 166.

<sup>323</sup> L'article 109 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses dispose que l'Institut des comptes nationaux confie cette mission au Bureau fédéral du plan.

Description de l'obligation	Respect	Publication
<p>annuel est complété par une programmation budgétaire pluriannuelle (article 124/3, § 1<sup>er</sup>)<sup>324</sup>.</p>		
<p>La programmation budgétaire pluriannuelle est basée sur les prévisions économiques de l'Institut des comptes nationaux. Le cadre budgétaire, la programmation budgétaire pluriannuelle, ses éventuelles actualisations et tout écart du budget annuel par rapport à la programmation pluriannuelle doivent être décrits dans l'exposé général du budget (article 124/3, § 2).</p>	<p>Oui</p>	<p>Exposé général, p. 49-60. Le budget pluriannuel est basé sur les prévisions économiques 2017-2019 que le Bureau fédéral du plan a publiées en juin 2015. Les chiffres relatifs à l'année budgétaire 2016 sont basés sur le budget économique de septembre 2015.</p>

Source : Cour des comptes

<sup>324</sup> La programmation budgétaire pluriannuelle comprend les éléments suivants :

- 1° des objectifs budgétaires pluriannuels globaux et transparents exprimés en termes de déficit public et de dette publique ou de tout autre indicateur budgétaire synthétique, tel que les dépenses ;
- 2° des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, à politique inchangée ;
- 3° une description des politiques envisagées à moyen terme ayant un impact sur les finances des administrations publiques ;
- 4° une évaluation de l'effet que, vu leur impact direct à long terme sur les finances des administrations publiques, les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

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](http://www.courdescomptes.be)