

**COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS  
SUR LE PROJET DE BUDGET DE L'ETAT  
POUR L'ANNEE BUDGETAIRE 2007**

**Rapport adopté en assemblée générale de  
la Cour des comptes du 20 novembre 2006**

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION .....	4
PARTIE I – EXPOSE GENERAL .....	5
1. Evolution générale du budget .....	6
2. Passage du solde budgétaire au solde de financement .....	7
3. Mesures uniques .....	7
4. Sous-estimation des dépenses.....	8
5. Approche de la problématique du vieillissement .....	9
6. Conseil supérieur des Finances .....	9
PARTIE II – PROJET DE BUDGET DES VOIES ET MOYENS.....	10
1. Evolution générale.....	11
2. Recettes fiscales.....	11
3. Attribution d'une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) à d'autres bénéficiaires.....	12
4. Quotes-parts d'impôts attribuées aux communautés et aux régions.....	15
5. Ministère de la Défense nationale .....	17
PARTIE III – PROJET DE BUDGET GENERAL DES DEPENSES .....	18
CHAPITRE I - GENERALITES .....	19
1. Mesures de discipline budgétaire en 2006 et en 2007 .....	19
2. Atteintes au principe légal de budget par programme et au principe de spécialité budgétaire .....	21
3. Positions débitrices des fonds budgétaires .....	22
CHAPITRE II – SECTIONS DU BUDGET GENERAL DES DEPENSES.....	24
Section 02 – SPF Chancellerie du Premier Ministre .....	24
Section 03 – SPF Budget et contrôle de la gestion.....	25
Section 04 – SPF Personnel et organisation .....	26
Section 05 – SPF Technologie de l'information et de la communication.....	27
Section 12 – SPF Justice.....	28

Section 13 – SPF Intérieur.....	30
Section 14 - SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement.....	32
Section 16 – Ministère de la Défense nationale .....	35
Section 17 – Police fédérale et fonctionnement intégré .....	41
Section 18 – SPF finances .....	44
Section 19 – Régie des bâtiments .....	45
Section 21 – Pensions .....	47
Section 23 – SPF Emploi, travail et concertation sociale.....	50
Section 24 – SPF Sécurité sociale .....	52
Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et environnement.....	53
Section 32 – SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et énergie .....	55
Section 33 – SPF Mobilité et transport.....	56
Section 44 – SPP Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et Economie sociale.....	57
Section 46 – SPP Politique scientifique .....	60
Section 51 – Dette publique .....	62
CHAPITRE III – FONDS DE RESTITUTION ET D’ATTRIBUTION .....	63
PARTIE IV – SECURITE SOCIALE .....	67
1. Introduction .....	68
2. Gestion globale des travailleurs salariés.....	69
3. Gestion globale des travailleurs indépendants .....	78
4. Prestations spécifiques.....	82

## INTRODUCTION

Conformément aux dispositions de l'article 16 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, la Cour des comptes a l'honneur de transmettre à la Chambre des représentants les commentaires et observations qu'appelle l'examen du projet de budget de l'Etat pour l'année 2007<sup>1</sup>.

Le projet de budget de l'Etat doit être déposé à la Chambre des représentants au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède l'année budgétaire<sup>2</sup>. Pour les documents relatifs à l'année budgétaire 2007, ce fut le cas pour le budget général des dépenses et pour le budget des voies et moyens. L'exposé général a été déposé le 6 novembre 2006. La justification du budget général des dépenses a été déposée le 17 novembre 2006<sup>3</sup>.

Les notes de politique générale doivent également être déposées pour le 31 octobre à la Chambre des représentants<sup>4</sup>. La Cour des comptes constate que seules quelques notes de politique générale<sup>5</sup> ont été introduites à temps. Elle observe que ces documents sont essentiels pour apprécier les crédits en fonction des choix politiques opérés.

---

<sup>1</sup> Doc. Parl. Chambre, DOC 51 2703/001 (Exposé général), DOC 51 2704/001 (Budget des voies et moyens), DOC 51/2705/001 et 002 (Budget général des dépenses).

<sup>2</sup> Article 9 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

<sup>3</sup> L'examen budgétaire a été effectué sur la base d'épreuves d'imprimerie.

<sup>4</sup> Article 10bis des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

<sup>5</sup> La note de politique générale informatisation et les notes de politique générale du ministre des Affaires étrangères, du ministre de la Défense, du ministre de l'Economie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique, du ministre de la Mobilité et du secrétaire d'Etat au Développement durable et à l'Economie sociale ont été déposées avant le 1<sup>er</sup> novembre.

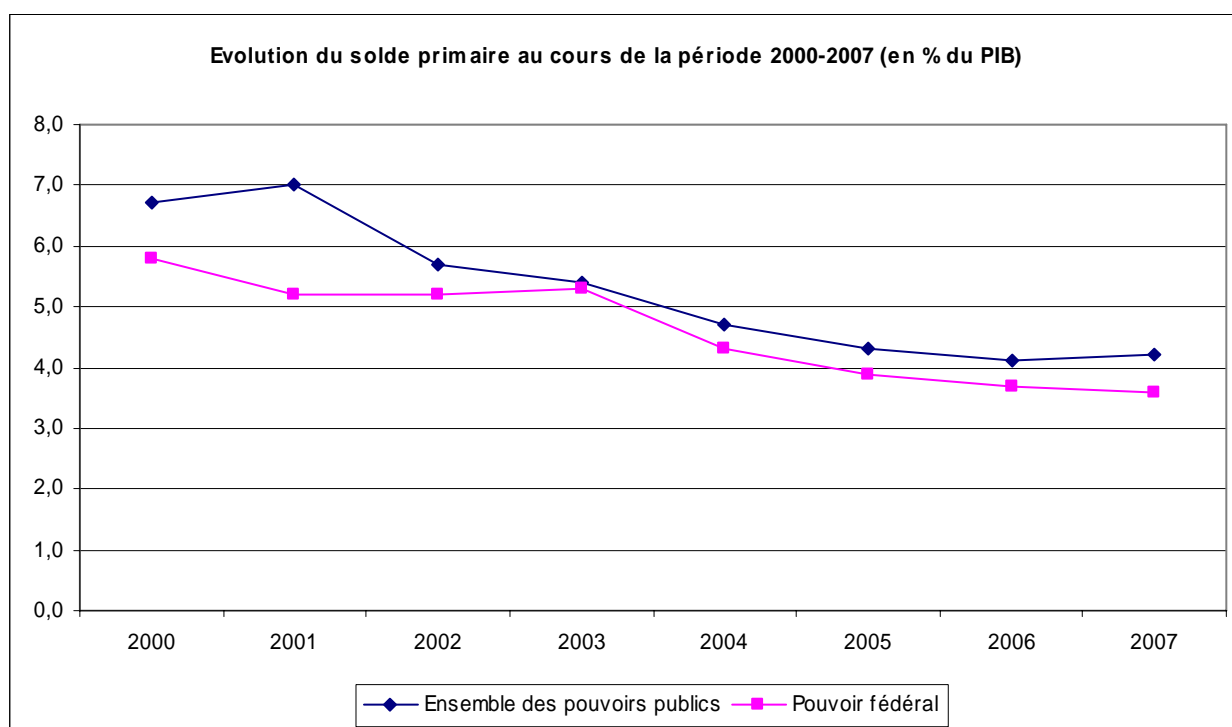
## **PARTIE I – EXPOSE GENERAL**

## 1. Evolution générale du budget

Pour le budget de l'année 2007, le Gouvernement table sur un excédent<sup>6</sup> de 0,3 % du produit intérieur brut (PIB) pour l'ensemble des pouvoirs publics. Cet excédent serait atteint grâce à un résultat positif dans le secteur de la sécurité sociale et des régions et des communautés. Pour le pouvoir fédéral et les pouvoirs locaux, l'hypothèse est celle d'un budget en équilibre. Grâce à cet excédent global, le taux d'endettement continuerait à diminuer, de 87,7 % du PIB en 2006, pour atteindre 83,9 % du PIB en 2007.

Le solde primaire, qui est constitué par la différence entre l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses, à l'exclusion des charges d'intérêt, et qui est en diminution constante depuis 2002, augmente pour la première fois depuis lors : il passe de 4,1 % du PIB en 2006 à 4,2 % du PIB en 2007. Cette augmentation est liée à un excédent (estimé) plus élevé des pouvoirs locaux. Le solde primaire du pouvoir fédéral continue, quant à lui, à diminuer : il passe de 3,7 % du PIB en 2006 à 3,6 % du PIB en 2007.

Evolution du solde primaire du pouvoir fédéral et de l'ensemble des pouvoirs publics – période 2000-2007



En ce qui concerne les paramètres macro-économiques utilisés, il convient de noter surtout l'influence positive de l'augmentation du taux d'emploi<sup>7</sup>. Les hypothèses en matière d'intérêts sont moins favorables que celles de 2006<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> En terme de solde de financement SEC.

<sup>7</sup> L'hypothèse retenue est celle d'une croissance du taux d'emploi de 62,2 % en 2006 à 62,5 % en 2007. Au total, 45.000 emplois supplémentaires seraient créés. Le taux de chômage estimé diminue de 8,6 % en 2006 à 8,3 % en 2007.

<sup>8</sup> Les taux d'intérêts à 3 mois et à 10 ans s'élèvent respectivement à 3,69 % et 4,14 % en 2007 contre 2,94 % et 3,95 % en 2006.

## **2. Passage du solde budgétaire au solde de financement**

Afin de déterminer le solde de financement, qui sert de référence internationale pour les chiffres budgétaires, une série de corrections sont appliquées au solde budgétaire. Celles-ci découlent, notamment, des différences dans le périmètre de consolidation du secteur des administrations publiques, des différences portant sur les moments d'enregistrement, des corrections relatives aux transactions financières et non financières et enfin de diverses autres corrections<sup>9</sup>. La principale correction concerne traditionnellement la contribution PNB à l'Union européenne, qui n'est pas comprise dans les dépenses primaires, mais qui intervient effectivement dans le calcul du solde de financement.

Pour l'année 2007, on assiste à une forte diminution des corrections (positives) résultant de différences dans le moment d'enregistrement<sup>10</sup>. Elle s'explique par l'accélération de l'enrôlement de l'impôt des sociétés en 2006. En outre, cette rubrique comprend une correction positive d'un montant de 40 millions d'euros pour les dépenses relatives aux abattoirs (cf. commentaire au sujet de la section 25). Conformément à la réglementation SEC 95, cette imputation est effectuée sur les crédits de l'année de l'arrêt rendu par la Cour européenne de Justice en la matière, ce qui implique que le solde de financement de l'année 2003 sera diminué à due concurrence.

La sous-utilisation estimée des crédits est majorée et passe de 660 millions d'euros en 2006 à 830 millions d'euros en 2007<sup>11</sup>. La Cour des comptes souligne que cette mesure (le « principe de l'ancre ») a conduit, par le passé, certains départements à reporter le règlement de créances, entraînant parfois la déduction d'intérêts de retard et se réfère à son commentaire relatif au budget général des dépenses (Partie III, Chapitre I, 1.1).

Enfin, la Cour des comptes attire l'attention sur les "autres corrections" qui font augmenter le solde de financement à concurrence de 130 millions d'euros. Celles-ci ne sont nullement explicitées dans l'exposé général et il n'apparaît donc pas clairement comment elles seront réalisées. Aucune information supplémentaire n'a pu être obtenue à ce sujet auprès du SPF Budget et Contrôle de gestion<sup>12</sup>.

## **3. Mesures uniques**

A l'instar des budgets des années précédentes, celui de l'année 2007 comprend un certain nombre de mesures uniques, dont les principales sont les suivantes :

- Reprise des fonds de pensions (recettes estimées : 500 millions d'euros)
- Vente de bâtiments et création d'une SICAFI (recettes estimées : 600 millions d'euros)

<sup>9</sup> Un aperçu récapitulatif des corrections figure dans l'exposé général (pp. 39-41).

<sup>10</sup> Il s'agit, principalement, de corrections visant à tenir compte du glissement de l'enregistrement des recettes relatives à la période comprise entre la date de la transaction économique (impôts indirects) ou la date d'enrôlement (impôt directs) et la date d'exigibilité du montant dû.

<sup>11</sup> L'exposé général n'apporte pas d'autre information à ce sujet. Selon des renseignements obtenus auprès du SPF Budget et Contrôle de gestion, cette sous-utilisation comprendrait un montant de 724 millions d'euros pour les départements fédéraux. Le solde proviendrait d'une sous-utilisation de la dotation d'investissement accordée à la SNCB.

<sup>12</sup> Auparavant, le poste "autres corrections" servait, notamment, à reprendre les recettes de certaines opérations immobilières.

- Titrisation des arriérés fiscaux (recettes estimées : 150 millions d'euros)

Ces mesures doivent encore être mises en oeuvre et l'exposé général ne contient, dès lors, aucun élément pour évaluer en profondeur les recettes estimées. Elles grèvent les budgets des prochaines années, étant donné qu'elles seront susceptibles d'entraîner des dépenses supplémentaires à l'avenir (dépenses de loyers supplémentaires à la suite de la vente de bâtiments et dépenses de pensions supplémentaires en raison de la reprise des fonds de pensions) ou qu'elles anticipent des rentrées (dans le cas de la titrisation).

Cet effet s'ajoute à l'impact des mesures uniques ou non structurelles prises antérieurement, qui ressort déjà clairement du budget de l'année 2007 et qui augmentera encore à l'avenir. Bien qu'elles ne puissent pas être chiffrées avec précision sur la base des documents budgétaires, les conséquences des mesures uniques suivantes prises par le passé sont déjà clairement présentes dans le budget 2007 :

- Dépenses de pensions supplémentaires : comme il ressort du commentaire relatif à la section 21 du budget général des dépenses, les dépenses concernant les pensions de retraite faisant suite à la reprise des fonds de pensions s'élèveront en 2007 à plus de 300 millions d'euros ;
- location de bâtiments : bien que les dépenses supplémentaires nettes ne puissent pas être déduites avec précision des documents budgétaires, il peut être constaté de manière générale que la dotation versée à la Régie des bâtiments pour les dépenses de loyer et de travaux d'installation au cours de la période 2004-2007 a pratiquement triplé, passant de 124,6 millions d'euros à 360,7 millions d'euros. Cette évolution résulte dans une large mesure de la vente et de la reprise en location de bâtiments, éventuellement rénovés ;
- titrisation des arriérés fiscaux : à titre d'indication de l'impact possible sur le budget 2007, on notera que, jusqu'à présent, la diminution des recettes pour l'Etat<sup>13</sup> due à l'opération de titrisation de 2005 s'élève à 240 millions d'euros.

En l'absence des nouvelles mesures uniques précitées, le budget 2007 présenterait un déficit. L'effet cumulé des différentes mesures uniques rendra, en outre, difficile la réalisation d'excédents plus élevés à l'avenir<sup>14</sup>.

#### **4. Sous-estimation des dépenses**

En ce qui concerne les dépenses, plusieurs problèmes ont été reportés. La Cour des comptes renvoie, à cet égard, à ses commentaires relatifs aux sections individuelles du budget général des dépenses, en particulier aux sections 13 (Fonds pour les risques d'accidents majeurs et Fonds pour les risques d'accidents nucléaires), 14 (croissance des dépenses de la Coopération au développement), 17 (valorisation de l'ancienneté pécuniaire), 23 (Fonds de l'expérience professionnelle), 32 (Etude approvisionnement gaz et électricité) et 46 (Financement de l'Agence spatiale européenne).

<sup>13</sup> Il s'agit des montants qui ont été encaissés et transférés au « véhicule de la titrisation » ('special purpose vehicle') pour la période du 1er novembre 2005 au 31 octobre 2006.

<sup>14</sup> Le programme de stabilité pour les années 2006-2009 prévoit, pour l'ensemble des pouvoirs publics, un excédent de 0,3, 0,5 et 0,7 % du PIB respectivement pour les années 2007, 2008 et 2009. Pour le pouvoir fédéral, cet excédent s'élève respectivement à 0,2, 0,3 et 0,4 %.



## **5. Approche de la problématique du vieillissement**

Jusqu'en 2005, le problème du vieillissement futur était anticipé, au niveau budgétaire, par l'attribution de recettes non fiscales à caractère unique à un organisme parastatal, le Fonds de vieillissement, qui investissait ces fonds en titres de la dette publique fédérale spécialement créés à cet effet et qui, à partir de 2010, réaliserait ces titres auprès du Trésor pour assurer le paiement des pensions. Par la suite, par le biais d'une adaptation de la loi organique du fonds<sup>15</sup>, il a été opté pour un financement plus structurel du Fonds de vieillissement, selon un scénario de financement coïncidant avec la constitution attendue d'excédents budgétaires pour la période 2007-2012. Le Gouvernement a toutefois décidé d'anticiper ce financement structurel du Fonds de vieillissement dès 2006 en lui versant un montant équivalent à 0,2 % du PIB, soit 616 millions d'euros. Pour 2007, ce montant passera à 0,3 % du PIB, soit 900 millions d'euros, ce qui correspond à l'excédent envisagé pour l'année budgétaire concernée. Ce montant sera inscrit en tant que dépense budgétaire sur un crédit non dissocié de la section 51 – Dette publique<sup>16</sup>. Ainsi, le montant total des moyens versés au Fonds de vieillissement s'élèvera à environ 14 milliards d'euros à la fin de l'année 2007.

La Cour des comptes constate à cet égard que le financement actuel du Fonds de vieillissement est possible grâce aux nouvelles mesures uniques ou non structurelles permettant l'excédent budgétaire 2007.

## **6. Conseil supérieur des Finances**

Enfin, la Cour signale que la non-parution, en 2006 tout comme en 2005, du rapport annuel de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances prive la Chambre des représentants d'un instrument permettant d'apprécier correctement la politique budgétaire à moyen et à long terme. Cette situation n'est pas conforme aux dispositions de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. Elle a surtout pour conséquence qu'aucune recommandation n'est plus formulée par ce Conseil aux diverses autorités publiques concernées quant au solde de financement et au taux d'endettement souhaitables pour permettre la bonne exécution du programme de stabilité de la Belgique. Un arrêté royal du 5 août 2006 a désigné les nouveaux membres du Conseil supérieur des Finances.

---

<sup>15</sup> Loi du 20 décembre 2005 modifiant la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement.

<sup>16</sup> Allocation de base 45.30.41.01 – Fonds de vieillissement : recettes budgétaires à transférer au Fonds de vieillissement.

## **PARTIE II – PROJET DE BUDGET DES VOIES ET MOYENS**

## **1. Evolution générale**

Les recettes estimées globales augmentent de 5,1 % par rapport aux recettes probables pour l'année 2006. L'ensemble des recettes fiscales enregistre une hausse de 5,9 %.

Cette évolution positive est notamment influencée par plusieurs nouvelles mesures fiscales ainsi que par certaines mesures ponctuelles générant des recettes non fiscales (reprise de fonds de pension, produit de la vente de bâtiments ...). La plupart de ces mesures doivent encore être organisées, ce qui, pour l'instant, rend quasiment impossible une estimation des recettes.

De manière générale, la Cour des comptes constate que ni l'exposé général ni le projet de budget des voies et moyens ne contiennent de commentaires concernant la portée précise, les modalités d'application concrètes et le mode de calcul du produit de ces nouvelles mesures. Les documents budgétaires ne comportent, notamment, aucun relevé des fonds de pension qui seront repris ni des bâtiments dont la vente est envisagée. Comme les années précédentes, la justification de l'estimation des recettes est donc insuffisante et contraste singulièrement avec la justification du budget général des dépenses, qui comporte un nombre relativement important d'informations.

## **2. Recettes fiscales**

La Cour des comptes constate qu'outre les mesures supplémentaires en matière de lutte contre la fraude fiscale et en vue d'une meilleure perception des impôts, le projet de budget de l'année 2007 comporte également plusieurs nouvelles mesures fiscales importantes.

Il s'agit notamment :

- d'une taxe sur l'utilisation des réserves immunisées ;
- d'une cotisation d'emballage ;
- d'une augmentation des accises sur les produits du tabac.

La nouvelle taxe sur l'utilisation des réserves immunisées d'impôt des sociétés – dont le produit est estimé à 350 millions d'euros – vise à inciter les entreprises à activer leur capital "dormant", en leur offrant la possibilité d'investir ces réserves ou de les attribuer (comme dividendes) à un taux fiscal avantageux. En cas de réinvestissement de ces montants sous la forme d'immobilisations amortissables, une taxe de 10 % sera perçue, au lieu de l'impôt des sociétés normal de 33,9 %<sup>17</sup>. Si ces réserves sont attribuées comme dividende, une taxe de 16,5 % sera appliquée en 2007<sup>18</sup>. La Cour des comptes fait observer que cette mesure, dont les modalités doivent encore être précisées, générera des recettes au cours du prochain exercice mais implique également que les recettes perçues au taux normal au cours d'un exercice ultérieur seront logiquement en baisse. L'estimation du produit escompté pour 2007 n'est pas explicitée dans les documents budgétaires.

Une autre mesure importante concerne l'extension de la taxe sur les emballages de boissons (non réutilisables) à tous les types d'emballages, compte tenu du degré de respect

<sup>17</sup> En 2008, cette taxe s'élèvera à 12 % et en 2009, à 14 %.

<sup>18</sup> Soit 20,75 % en 2008 et 25 % en 2009.

de l'environnement du matériau d'emballage utilisé (émissions de CO<sub>2</sub> à la production). Le produit de cette nouvelle taxe environnementale ou taxe CO<sub>2</sub> est estimé à 640 millions d'euros par an.

Cette mesure n'entrera en vigueur que le 1<sup>er</sup> juillet 2007 et doit encore être concrétisée<sup>19</sup>. Le produit escompté pour le budget de l'année 2007 (320 millions d'euros) n'est pas explicité dans les documents budgétaires.

Enfin, le Gouvernement augmente les accises sur les produits dérivés du tabac (cigarettes, cigares et tabac à rouler), ce qui devrait se traduire par une recette supplémentaire de 330 millions d'euros<sup>20</sup>. Il y a lieu de constater, à cet égard également, que les documents budgétaires ne permettent pas d'appréhender le mode de calcul de ce montant.

De même<sup>21</sup>, si les produits estimés de la lutte contre la fraude fiscale et de la meilleure perception de l'impôt sont répartis en fonction des différentes actions, les documents budgétaires n'apportent aucune information sur les paramètres utilisés ni d'autres éléments permettant d'évaluer la manière dont l'estimation a été établie<sup>22</sup>.

### **3. Attribution d'une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) à d'autres bénéficiaires**

Depuis de nombreuses années, une partie des recettes nettes de la T.V.A. est attribuée à divers bénéficiaires.

En vertu de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, un montant indexé, lié à 91 % de la croissance réelle du revenu national brut<sup>23</sup> et lié en partie à l'évolution démographique est prélevé sur ces recettes au profit des communautés. Comme le montre le tableau ci-dessous, ce transfert, de l'ordre de 9,2 milliards d'euros en 2000, atteint 11,8 milliards d'euros en 2006 et devrait s'élever à près de 12,3 milliards d'euros en 2007.

Par ailleurs, l'article 66 de la loi-programme du 2 janvier 2001<sup>24</sup> affecte 23,514 % de ces recettes<sup>25</sup> au financement alternatif de la sécurité sociale, en garantissant un montant plancher de 4,5 milliards d'euros, indexé<sup>26</sup>, et susceptible d'être augmenté. En 2007 ces diverses augmentations s'élèveront à près de 2,8 milliards d'euros.

<sup>19</sup> Au cours du conclave budgétaire, il a été décidé d'étudier la faisabilité de cette taxe en collaboration avec les différents secteurs économiques concernés.

<sup>20</sup> En ce compris l'augmentation corrélative des recettes de T.V.A.

<sup>21</sup> Le SPF Finances et la cellule stratégique du ministre des Finances n'ont pu fournir que très peu d'informations complémentaires.

<sup>22</sup> Dans son 163<sup>e</sup> Cahier, la Cour des comptes a également souligné que le suivi des réalisations finales demeure problématique, notamment, en raison de la difficulté de lier les produits à une année budgétaire donnée (163<sup>e</sup> Cahier de la Cour, partie I, page 113).

<sup>23</sup> A partir de 2007.

<sup>24</sup> Remplaçant des dispositions légales antérieures.

<sup>25</sup> Les recettes 2007 de la T.V.A. étant estimées à 23,9 milliards d'euros, 23,514 % de ce montant représentent 5,6 milliards d'euros.

<sup>26</sup> Montant de 5 milliards d'euros en 2007 ; ce montant étant inférieur au pourcentage attribué, le pourcentage est appliqué, conformément à la loi précitée.

Depuis 2004, le financement alternatif des soins de santé se fait aussi au moyen d'un prélèvement de 1,4 milliard d'euros sur les recettes de la T.V.A.<sup>27</sup>.

Il en résulte que le financement alternatif de la sécurité sociale et des soins de santé prélevé sur les recettes de la T.V.A. s'élèvera à près de 9,8 milliards d'euros en 2007.

D'autres prélèvements<sup>28</sup> sur le produit de la T.V.A. (187,4 millions d'euros en 2007) concernent, d'une part, le financement des subventions accordées aux zones de police pour compenser la charge résultant de l'application de diverses règles en matière de sécurité sociale aux gendarmes et militaires transférés et, d'autre part, la cotisation patronale corollaire de la cotisation personnelle due sur les traitements des membres des services de police.

Par ailleurs, l'Union européenne est financée<sup>29</sup> par diverses contributions des Etats membres, dont une contribution prélevée sur la T.V.A., qui s'élèvera en 2007 à plus de 459 millions d'euros pour la Belgique.

Depuis 2005, une partie de la T.V.A. est attribuée à la CREG (commission de régulation de l'électricité et du gaz)<sup>30</sup>. Ce montant est évalué à 11,6 millions pour l'année 2007.

Enfin depuis 2006<sup>31</sup>, est organisée la cession des créances fiscales en matière de T.V.A., ce qui implique qu'en 2006, un prélèvement de 35 millions d'euros est programmé (prélèvement évalué à 197 millions d'euros en 2007).

---

<sup>27</sup> Article 67bis de la loi-programme du 2 janvier 2001.

<sup>28</sup> Articles 190 et 191 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

<sup>29</sup> Décision du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes.

<sup>30</sup> Article 21<sup>ter</sup> de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, inséré par l'article 64 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, publiée le 29 juillet 2005.

<sup>31</sup> L'article 24 de la loi-programme du 20 juillet 2006 modifiant l'article 43 de la loi-programme du 11 juillet 2005 ajoute les créances fiscales en matière de T.V.A. au mécanisme de la titrisation des créances fiscales de l'Etat (doc. parl. Chambre, DOC 51 2703/001).

Le tableau ci-dessous trace l'évolution de ces différentes attributions<sup>32</sup> :

en millions d'euros

	Total des recettes nettes T.V.A.	Croissance annuelle en %	Communautés	Sécurité sociale	Union européenne	Police intégrée	Titrisation	CREG	Total TVA attribuée	Reste au BVM	% restant à L'Etat
1996	14.275		8.578	2.154	1.015	0	0	0	11.747	2.528	17,7%
1997	14.913	4,47%	8.912	3.042	988	0	0	0	12.941	1.972	13,2%
1998	15.583	4,50%	8.960	3.116	962	0	0	0	13.038	2.545	16,3%
1999	16.773	7,64%	9.050	3.382	938	0	0	0	13.370	3.404	20,3%
2000	18.101	7,92%	9.204	3.852	1.011	0	0	0	14.067	4.034	22,3%
2001	17.940	-0,89%	9.537	3.568	1.089	0	0	0	14.195	3.745	20,9%
2002	18.461	2,90%	9.938	4.491	826	43	0	0	15.298	3.162	17,1%
2003	18.754	1,59%	10.294	4.578	823	176	0	0	15.872	2.882	15,4%
2004	20.180	7,60%	10.608	7.834	567	180	0	0	19.188	992	4,9%
2005	21.334	5,71%	11.346	8.410	626	183	0	9	20.574	761	3,6%
2006	22.610	5,98%	11.843	9.076	446	186	35	34	21.620	990	4,4%
2007	23.877	5,60%	12.289	9.765	459	188	197	12	22.910	967	4,0%

Si la croissance des recettes prévues pour 2006 et 2007 se confirme, l'Etat ne disposerait plus que d'un milliard d'euros provenant du produit de la T.V.A. pour financer ses propres dépenses.

Enfin, la Cour des comptes a relevé dans son 163<sup>e</sup> cahier que durant l'année 2005, le Trésor a dû puiser dans ses autres ressources afin de financer plusieurs prélèvements mensuels sur la T.V.A., qui excédaient les recettes nettes de cet impôt. En 2006, pour les neuf premiers mois de l'année, cette situation s'est présentée à sept reprises.

<sup>32</sup> Pour les années 1996 à 2005, ce tableau est établi sur la base des prélèvements. Pour les années 2006 et 2007, il est établi sur la base des estimations de recettes telles qu'elles apparaissent dans l'exposé général (doc. parl. Chambre, DOC 51 2703/001, pp. 156 à 159), ainsi que sur les estimations de la Cour des comptes en ce qui concerne les attributions à la sécurité sociale et à la police intégrée.

#### **4. Quotes-parts d'impôts attribuées aux communautés et aux régions**

4.1. Les montants cités dans les articles 14 à 17 du dispositif du projet de loi contenant le budget des voies et moyens<sup>33</sup> sont établis, selon les dispositions de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, sur la base des paramètres développés aux pages 209 à 212 des notes justificatives<sup>34</sup>.

La Cour des comptes souligne que ces paramètres devraient être fixés, pour les années budgétaires 1999 et suivantes, par des arrêtés royaux<sup>35</sup> qui n'ont pas encore été pris<sup>36</sup>.

4.2. La répartition des moyens provenant de l'impôt des personnes physiques (IPP), attribués, pour 2006 et 2007, aux communautés et aux régions, a été établie sur la base des recettes de l'IPP 2005, arrêtées au 30 juin 2006<sup>37</sup>. Ces dernières sont sensiblement différentes de celles des années précédentes, comme le montre le tableau ci-dessous.

---

<sup>33</sup> Doc. parl. Chambre DOC 51 2704/001.

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Articles 7, § 2, 38, § 4 et 44, § 2 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

<sup>36</sup> Les derniers arrêtés ayant été pris en 2000 (arrêtés royaux du 1<sup>er</sup> mars 2000), pour l'année budgétaire 1998 et pour corriger des paramètres pour les années antérieures.

<sup>37</sup> L'article 7, § 2, de la loi spéciale précitée précise que « par recettes de l'impôt des personnes physiques, on entend le montant de l'impôt global de l'Etat pour le dernier exercice d'imposition, constaté à l'expiration du délai de taxation, fixé à l'article 359 du Code des impôts sur les revenus... ».

Recettes de l'IPP de l'année précédente arrêtées au 30 juin de l'année

	en millions d'euros				
	2002	2003	2004	2005	2006
<b>IPP localisé dans la</b>					
Région flamande	17.965	19.161	19.435	19.269	18.362
Région wallonne	8.098	8.526	8.634	8.608	7.985
Région de Bruxelles-Capitale	2.591	2.698	2.705	2.640	2.522
<b>Recettes totales de l'IPP</b>	<b>28.654</b>	<b>30.385</b>	<b>30.774</b>	<b>30.517</b>	<b>28.869</b>
Accroissement ou diminution en %		6,0%	1,3%	-0,8%	-5,4%
Différence de montant		1.730	389	-257	-1.648
<b>Répartition en %</b>					
Région flamande	62,70%	63,06%	63,15%	63,14%	63,60%
Région wallonne	28,26%	28,06%	28,06%	28,21%	27,66%
Région de Bruxelles-Capitale	9,04%	8,88%	8,79%	8,65%	8,74%
<b>IPP réputé localisé en</b>					
Communauté française	10.025	10.535	10.644	10.568	9.874
Communauté flamande	18.483	19.701	19.976	19.797	18.866
<b>Recettes totales de l'IPP réputé communautaire</b>	<b>28.509</b>	<b>30.235</b>	<b>30.620</b>	<b>30.365</b>	<b>28.740</b>
Accroissement ou diminution en %		6,1%	1,3%	-0,8%	-5,3%
différence de montant		1.727	385	-256	-1.624
<b>Répartition en %</b>					
Communauté française	35,17%	34,84%	34,76%	34,80%	34,36%
Communauté flamande	64,83%	65,16%	65,24%	65,20%	65,64%

Aucune information n'a pu être obtenue auprès de l'administration concernant le montant des recettes IPP et leur ventilation régionale qui sert à répartir les moyens attribués pour les années 2006 et 2007.

4.3. Le terme négatif appliqué aux impôts régionaux conformément à l'article 33bis, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale est fixé définitivement depuis 2003, mais n'a toutefois pas encore été confirmé par un arrêté royal.

Par ailleurs, la Cour a relevé<sup>38</sup> qu'en 2002, année de l'introduction du terme négatif, chaque région a perçu moins d'impôts régionaux qu'en 2001. En 2003, seule la Région de Bruxelles-Capitale a bénéficié d'un volume d'impôts régionaux supérieur, après déduction du terme négatif. Ce n'est qu'en 2004, pour la Région wallonne, et 2005, pour la Région flamande, que les impôts régionaux ont dépassé le produit de l'année 2001.

A ce propos, le législateur spécial avait prévu un filet de sécurité pour tempérer les effets éventuellement dommageables du terme négatif sur les régions. Ce filet consiste à comparer, à politique inchangée, l'évolution du terme négatif et celle des recettes fiscales qui y correspondent, afin de limiter l'effet d'une éventuelle diminution des rendements des impôts nouvellement régionalisés.

<sup>38</sup> 163<sup>e</sup> cahier de la Cour des comptes, partie I, pp. 172 à 177.



A cet égard, les notes justificatives du projet de budget des voies et moyens indiquent seulement qu'en l'absence d'indications nécessitant le mécanisme visé à l'article 33bis, § 2, de la loi spéciale de financement (ledit filet de sécurité), celui-ci n'a pas été appliqué aux années 2003-2007<sup>39</sup>.

## 5. Ministère de la Défense nationale

Par rapport aux années précédentes, l'estimation des recettes provenant de la vente de matériel et de biens immobiliers connaît une forte augmentation. Le produit de la vente de patrimoine doit permettre de financer les dépenses d'investissement de la Défense nationale, en compensant la diminution des crédits ordinaires destinés au financement des investissements (voir Partie III, Chapitre II, section 16, point 4).

Le produit de la vente de matériel passe de 6 millions d'euros en 2003 à 42,3 millions d'euros (estimation) dans le budget 2007 (principalement à la suite de la vente de matériel roulant et de systèmes d'armement). Les recettes provenant de la vente de biens immobiliers, qui s'élevaient à 4,2 millions d'euros en 2003, atteignent 36,4 millions d'euros (estimation) en 2007.

Tableau – Produit de la vente de matériel et de biens immobiliers

Année	(en millions d'euros)	
	Vente de matériel	Vente de biens immobiliers
2003	6	4,2
2004	4,5	27,2
2005	13,5	5,9
2006 (estimation)	30,3	9,5
2007 (estimation)	42,3	36,4

(sources : budget des voies et moyens - ministère de la Défense nationale)

La Cour des comptes attire l'attention sur le fait que les recettes réalisées à la suite de la vente de patrimoine se sont, par le passé, souvent écartées fortement des estimations, notamment en raison des délais d'exécution, parfois longs. Etant donné que l'objectif est, à présent, de financer une partie beaucoup plus importante des dépenses d'investissement à l'aide du produit de ces ventes<sup>40</sup>, il est d'une importance cruciale que la planification soit dorénavant effectivement suivie et que les recettes soient perçues à temps.

L'estimation du produit 2007 n'est pas suffisamment explicitée dans les documents budgétaires.

<sup>39</sup> Doc. parl. Chambre, DOC 51 2704/001, p. 199.

<sup>40</sup> Cf. également le commentaire de la section 16 du Budget général des dépenses.

**PARTIE III – PROJET DE BUDGET GENERAL DES DEPENSES**

## **CHAPITRE I - GENERALITES**

### **1. Mesures de discipline budgétaire en 2006 et en 2007**

Pour assurer un meilleur contrôle de l'évolution des dépenses en 2006 et 2007, le gouvernement a adopté des mesures visant à limiter la faculté pour les divers SPF d'utiliser les crédits qui leur ont été (ou qui leur seront) accordés par le législateur. La principale conséquence de ces mesures est le report à une année postérieure de dépenses qui auraient normalement dû être imputées au cours de l'année budgétaire.

#### **1.1. Monitoring des dépenses**

En vue de réaliser l'objectif d'équilibre budgétaire, le Conseil des ministres du 20 juillet dernier a approuvé un programme de monitoring des dépenses pour 2006. Plus récemment, la ministre du Budget a précisé<sup>41</sup> les modalités d'application de ce programme et, notamment :

- l'obligation imposée aux SPF de ne pas utiliser l'ensemble des crédits accordés par le législateur, pour 2006, à concurrence de 659 millions d'euros ;
- en outre, l'obligation de reporter à 2007 une partie des crédits accordés pour 2006. Le montant de ces reports de 2006 à 2007 ne peut être inférieur au report constaté entre 2005 et 2006 (1.849,5 millions d'euros).

La circulaire a également recommandé que, dans la mesure du possible, le taux d'utilisation des crédits d'engagement soit limité, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer le fonctionnement continu des services.

La Cour émet à cet égard les considérations suivantes :

- La mesure de non-utilisation partielle des crédits ne concerne ni les crédits de personnel, ni les crédits sans impact sur le solde de financement des pouvoirs publics belges (essentiellement les transferts vers les autres pouvoirs publics ainsi que les prises de participation et octrois de crédits). En fait, elle porte essentiellement sur les frais de fonctionnement et d'investissement des SPF ainsi que sur les autres transferts. Le blocage de crédit de 659 millions représente quelque 20% des crédits se rapportant à ces frais spécifiques.
- Concernant l'obligation faite aux départements de reporter des crédits à l'année 2007, la Cour rappelle que les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat actuellement en vigueur fixent la date d'imputation à charge des crédits budgétaires au moment de l'émission de l'ordonnance de dépense et non à celle où le droit du créancier est constaté, comme cela est prévu par la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat, non encore d'application.

En l'absence d'informations comptables précises sur les droits constatés, la Cour ne peut se prononcer sur l'impact de cette mesure en matière d'arriérés de créances restant à honorer par l'Etat à la fin de l'année 2006. Elle signale toutefois que, pour certaines sections du budget, le nombre d'ordonnances soumises à son visa et relatives aux frais de

---

<sup>41</sup> Circulaire n°BC/430/2006/17.

fonctionnement et d'investissement s'est significativement réduit par rapport à l'année précédente. C'est le cas surtout pour les sections 16 – Défense nationale (2.134 ordonnances en octobre 2005 et 1.545 en octobre 2006), 25 – SPF Santé publique (411 ordonnances en octobre 2005 et 1 ordonnance en octobre 2006) et 46 – SPP Politique scientifique (48 ordonnances en octobre 2005 et aucune en octobre 2006).

- A l'heure actuelle, le solde de financement de l'Etat continue à être déterminé non pas sur la base des droits constatés, mais sur la base des ordonnancements opérés dans le courant de l'année budgétaire. Compte tenu de ce critère d'imputation, les mesures prises en Conseil des ministres du 20 juillet 2006 sont de nature à améliorer ce solde.
- Enfin, compte tenu de la décision prise en Conseil des ministres du 17 octobre 2006 de renforcer le monitoring financier en 2007, cette situation est susceptible de se reproduire en 2007, l'Exposé général prévoyant une sous-utilisation de crédits de l'ordre de 830 millions d'euros<sup>42</sup>.

## **1.2. Libération partielle des tranches d'investissement en 2006**

Afin de mieux contrôler l'usage des crédits octroyés par le législateur pour les investissements des divers SPF, les moyens d'engagement inscrits à cet effet au budget général des dépenses ne sont généralement libérés que par tranches (souvent trimestrielles). Depuis plusieurs années toutefois, le gouvernement ne libère plus l'intégralité de ces crédits d'investissement. Le pourcentage d'utilisation de ceux-ci a en effet été limité au cours de ces dernières années comme suit<sup>43</sup> :

- 2002 : 60% ;
- 2003 : 80% ;
- 2004 : 75% ;
- 2005 : 62,5%.

Pour l'année 2006, ce pourcentage n'atteint encore que 50% (situation au 31 octobre 2006). Comme les années antérieures, le gouvernement a également l'intention de ne plus autoriser d'opérations d'engagements après le 1<sup>er</sup> décembre.

Ces mesures de limitation de crédits, par les reports qu'elles impliquent, sont de nature à rendre difficile la planification des programmes d'investissement à long terme par les différents SPF. Elles tendent également à allonger le rythme de renouvellement du matériel et à accroître en conséquence les frais d'entretien de celui-ci. La Cour rappelle à cet égard que les frais de fonctionnement sont eux-mêmes soumis depuis plusieurs années à des normes de croissance strictes.

---

<sup>42</sup> Doc. parl. Chambre, DOC 51, n°2703/001, p. 175. Cette sous-estimation serait réalisée à concurrence de 724 millions d'euros par les départements fédéraux, le solde provenant d'une sous-utilisation des crédits destinés aux investissements ferroviaires.

<sup>43</sup> Source : SPF Budget et Contrôle de la Gestion.

### **1.3. Non-actualisation des paramètres d'inflation**

La plupart des crédits de fonctionnement inscrits au présent projet de budget ne prennent pas en compte l'actualisation récente du paramètre d'inflation tel qu'établi par le Bureau fédéral du Plan dans son Budget économique. Il en résulte qu'un nombre important d'allocations de base, relatives aux frais récurrents de fonctionnement, sont calculées sur base d'un taux d'inflation de 1,5%<sup>44</sup> au lieu de 1,9%. L'effet de cette mesure s'ajoute à celui né de la décision prise en Conseil des ministres du 17 octobre dernier de réduire linéairement ces mêmes crédits de fonctionnement de 15,3 millions d'euros.

### **2. Atteintes au principe légal de budget par programme et au principe de spécialité budgétaire**

Par dérogation à l'article 15 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat<sup>45</sup>, l'article 1.01.3, §2, du présent projet de budget autorise le Gouvernement à procéder à des reventilations entre les allocations de base consacrées aux frais de personnel, entre elles au sein d'une même section du budget, sans distinction de programmes. De la même manière, l'article 1.01.3, §3, du présent projet de budget autorise le Gouvernement à procéder à des reventilations entre les allocations de base consacrées aux frais de fonctionnement (code économique 12), aux investissements (code économique 74), ainsi qu'aux dépenses du service social (allocations de base 11.05), entre elles au sein d'une même section du budget. En outre, d'autres dispositions budgétaires particulières, propres à certaines sections du budget, permettent également la redistribution de crédits entre divers programmes.

La Cour des comptes a déjà, par le passé, émis des remarques sur des dispositions particulières similaires<sup>46</sup>, en soulignant l'atteinte que constituent ces dispositions à l'application du principe de spécialité budgétaire en accroissant les possibilités de modification du niveau des crédits légaux octroyés par programme par la Chambre des représentants.

L'application de ces dispositions s'écarte d'une application correcte de l'article 15 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, en substituant dans les faits le principe d'un budget « par enveloppes » au budget « par programmes », essentiellement pour les frais de personnel et de fonctionnement d'un département. Ainsi pour les crédits relatifs à l'année 2005, les reventilations d'allocations de base<sup>47</sup>, fondées sur ces dispositions dérogatoires, ont entraîné des transferts de 110 millions d'euros entre différents programmes budgétaires, par rapport à un montant global de reventilations proche de 180 millions d'euros, soit 61,9 % de l'ensemble des reventilations. Bien que le montant des reventilations d'allocations de base opérées en 2006 ne soit pas encore définitif, on peut toutefois constater que la proportion de reventilations entre programmes budgétaires est plus élevée encore (81 %).

<sup>44</sup> Circulaire du 19 mai 2006, n° BC/430/2006/8.

<sup>45</sup> « Le ministre ordonnateur peut, pendant l'année budgétaire et après accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions, procéder à une nouvelle ventilation des allocations de base dans les limites des crédits de chacun des programmes du budget général des dépenses. Ces nouvelles ventilations sont communiquées sans délai à la Chambre des représentants et à la Cour des comptes ».

<sup>46</sup> Voir Doc. Parl. Chambre, 51 1370/002, p.55 et 51 2043/003, p.61.

<sup>47</sup> Hors dette publique.

Par ailleurs, la Cour constate que les reventilations d'allocations de base destinées à remédier à des dépassements de crédits sont parfois déposées bien après l'expiration de l'année budgétaire<sup>48</sup>, laissant ainsi persister le blocage des autres crédits des programmes concernés et entraînant de ce fait des retards<sup>49</sup> dans les paiements dus à la charge de l'Etat<sup>49 50</sup>.

### **3. Positions débitrices des fonds budgétaires**

La Cour des comptes constate que certains fonds budgétaires présentent des positions débitrices importantes en ordonnancement dues à des problèmes récurrents et structurels.

Il s'agit des fonds inscrits aux programmes 18.70.0 - Fonds organique relatif au paiement des avances en matière de créances alimentaires, 23.56.9 - Fonds social européen belge et 44.55.4 - Fonds d'économie sociale. La Cour renvoie aux commentaires particuliers des sections pour l'analyse des différentes situations. (Voir ci-dessous le Chapitre II).

Par ailleurs, d'autres fonds budgétaires présentent également des positions débitrices, toutefois moins importantes. Il s'agit des fonds inscrits aux programmes 13.56.9 - Fonds d'exécution du mécanisme de correction créé lors du transfert d'immeubles de l'ancienne gendarmerie aux communes et aux zones de police pluricommunales, 17.90.5 - Fonds pour la livraison d'habillement et d'équipement contre paiement au personnel des services de police, 32.49.2 - Fonds de lutte contre le surendettement<sup>51</sup>. Par ailleurs, le fonds inscrit au programme 33.56.4 - Fonds relatif à l'organisation de la circulation du transport exceptionnel, qui doit, selon les tableaux budgétaires, présenter au 31 décembre 2007 une position légèrement créditrice, est cependant autorisé à présenter<sup>52</sup> une position débitrice pouvant atteindre 250.000 euros.

---

<sup>48</sup> Contrairement aux dispositions de l'article 15 des lois coordonnées.

<sup>49</sup> En effet, le dépassement du crédit d'un programme entraîne l'impossibilité d'ordonnancer encore des dépenses à charge de ce programme, même si certaines allocations de base présentent encore un disponible suffisant, excepté les « dépenses fixes ».

<sup>50</sup> A titre d'exemple, les reventilations relatives aux crédits 2005, basées sur l'article 1.01.3, §2, qui concernaient les départements de la Justice, pour un montant de 25,6 millions d'euros et de la Police fédérale pour un montant de 12,6 millions d'euros, déposées à la fin du mois d'avril 2006.

<sup>51</sup> Voir pour ce fonds les remarques de la Cour pour le budget ajusté 2006, Doc. parl. Chambre DOC 51 2449/002, pp. 65 et 66.

<sup>52</sup> Projet de budget général des dépenses 2007, article 2.33.3.

Bien que ces positions débitrices soient autorisées par des dispositions légales particulières, dérogoires aux lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat<sup>53</sup>, elle porte atteinte au régime des fonds budgétaires, institué par l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat<sup>54</sup>, la position débitrice autorisée des fonds permettant en fait d'effectuer des dépenses sans que des recettes affectées suffisantes n'existent. Dans ce cas, les moyens proviennent des ressources générales du Trésor, en contradiction avec l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat, spécialement lorsque le manque de recettes présente un caractère structurel ou récurrent, notamment pour les sections 18, 23 et 44.

Il résulte des tableaux budgétaires qu'en 2007, des dépenses d'un montant de 57,3 millions d'euros ne seront couvertes par aucune recette affectée. De plus si les autorisations budgétaires de position débitrice sont intégralement utilisées, ce montant pourrait atteindre de 73,9 millions d'euros.

Enfin les justifications du budget devraient accorder une place particulière à une évaluation pluriannuelle précise des recettes et dépenses à charge de ces fonds budgétaires et à une analyse des besoins structurels de ces fonds.

---

<sup>53</sup> A savoir les articles du projet de budget général des dépenses 2007 2.13.7 (position débitrice autorisée 2,9 millions d'euros), 2.17.9 (position débitrice autorisée 3,3 millions d'euros), 2.18.6 (position débitrice autorisée 35,2 millions d'euros), 2.23.5 (position débitrice autorisée 15,5 millions d'euros), 2.32.4 (position débitrice autorisée 5 millions d'euros), 2.44 .9 (position débitrice autorisée 11,8 millions d'euros).

<sup>54</sup> Art. 45. - « § 1er. - Par dérogation à l'article 3, une loi organique peut créer des fonds budgétaires en affectant à des dépenses, dont elle définit l'objet, certaines recettes imputées au budget des voies et moyens. Ces fonds ne peuvent pas être alimentés par des crédits du budget général des dépenses.  
(...)

§ 4. - Il ne peut être pris d'engagement ni d'ordonnement à charge d'un fonds budgétaire au-delà du crédit disponible qu'il présente.

La loi organique visée au § 1er peut cependant autoriser que des engagements soient pris à charge d'une autorisation d'engagement accordée dans la loi. Le cas échéant, les ordonnancements s'effectuent seulement à concurrence du crédit disponible que présente ce fonds ».

## **CHAPITRE II – SECTIONS DU BUDGET GENERAL DES DEPENSES**

### **SECTION 02 – SPF CHANCELLERIE DU PREMIER MINISTRE**

#### **1. Justification des crédits**

Par le passé, la Cour des comptes a déjà souligné la justification insuffisante des crédits, en particulier des crédits destinés à la communication externe et des crédits relatifs à la simplification administrative<sup>55</sup>.

La justification du programme 02.31.1 – Communication externe contient, pour la première fois, une énumération (non-limitative) des projets que le SPF souhaite exécuter. Il manque, cependant, toujours des informations concrètes concernant la planification temporelle, les coûts qui en découlent et les allocations de base auxquelles ces dépenses seront imputées.

En ce qui concerne les crédits prévus pour le programme 03.32.1 – Simplification administrative, la note justificative n'établit pas de lien avec les 12 projets de simplification prévus dans l'accord gouvernemental. Eu égard notamment à l'ampleur budgétaire des dépenses, il serait opportun de donner davantage d'informations concernant la planification concrète et l'état d'avancement des projets ainsi que de leur coût.

#### **2. Absence de documents budgétaires**

L'article 3, § 2, alinéa 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public dispose que le budget, ou, le cas échéant, le projet de budget, des organismes de la catégorie B est communiqué à la Chambre des représentants en annexe à la justification du budget général des dépenses.

La Cour des comptes fait observer que les budgets du Théâtre royal de la monnaie et de l'Orchestre national de Belgique, organismes parastataux de la catégorie B, placés sous la tutelle du Premier Ministre, n'ont pas été joints à la justification du budget.

---

<sup>55</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 51 2043/003, p. 63 ; Doc. parl., Chambre, DOC 51 2449/002, pp. 41 – 42.



## **SECTION 03 – SPF BUDGET ET CONTROLE DE LA GESTION**

### **1. Le projet FEDCOM**

La justification du budget général des dépenses ne contient aucune information précise concernant la réalisation du projet FEDCOM. Ce projet a pour objectif de soutenir l'introduction d'une nouvelle comptabilité publique au sein des pouvoirs publics. Par le passé, la Cour des comptes a déjà fait observer à maintes reprises que ce projet connaissait du retard par rapport au calendrier initialement prévu<sup>56</sup>.

L'arrêté royal du 20 décembre 2005, pris en exécution de l'article 498 de la loi-programme du 27 décembre 2004, a reporté au 1er janvier 2007 l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral.

Bien qu'initialement, l'objectif était d'attribuer le marché public par le biais d'une procédure négociée avec publicité préalable au cours du premier semestre 2005, les négociations avec les soumissionnaires restants n'ont été entamées qu'en mai 2006. Les différentes offres, qui étaient à introduire pour le 15 octobre 2006 au plus tard sont actuellement toujours examinées par le comité de sélection et, partant, le marché ne pourra probablement être attribué qu'à la fin de cette année.

Par conséquent, eu égard au retard à nouveau accumulé, il apparaît clairement que la date annoncée du 1er janvier 2007 ne sera pas respectée et que l'entrée en vigueur de la loi devra une fois de plus être reportée.

### **2. Programme 03.41.1 – Crédits provisionnels**

Dans la justification du budget général des dépenses, le crédit provisionnel ouvert pour couvrir toute une série de dépenses diverses n'est pas autrement commenté. Pour l'année budgétaire 2007, il est prévu à cet effet un montant de 140,6 millions d'euros. Quoique ce montant soit pratiquement égal à celui prévu au budget ajusté pour l'année 2006 (141,7 millions d'euros), sa composition a été modifiée en profondeur.

Eu égard à l'importance budgétaire de ce crédit, il conviendrait d'explicitier dans la justification les modalités de calcul des différents éléments constitutifs et leur finalité précise.

Les informations obtenues auprès des SPF permettent de déduire que les principales catégories de dépenses imputées à charge de la provision ont trait aux réformes des carrières (estimation : 73,5 millions d'euros), à une provision-index (estimation : 25,6 millions d'euros) et à une provision visant à promouvoir la mobilité des membres du personnel (estimation : 25 millions d'euros).

---

<sup>56</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 51 2043/003, p. 64; Doc. Parl., Chambre, DOC 51 2449/002, p. 42.

## **SECTION 04 – SPF PERSONNEL ET ORGANISATION**

### **1. Justification des crédits**

En ce qui concerne les crédits destinés à la modernisation<sup>57</sup>, la justification contient une énumération des projets qu'il est prévu d'exécuter dans le courant de 2007, ainsi que des engagements programmés durant la même année. La Cour des comptes constate que les crédits prévus sont insuffisants pour réaliser l'ensemble des projets mentionnés<sup>58</sup>. Par conséquent, il serait opportun d'indiquer les priorités qui seront accordées en la matière. En outre, une planification dans le temps des projets mentionnant aussi leur coût annuel permettrait de se faire une meilleure idée des crédits d'engagement et d'ordonnancement nécessaires.

En ce qui concerne les projets d'amélioration (BPR), la justification comprend uniquement le montant global de l'engagement. Elle ne fournit aucune information au sujet des différents projets visés, leur coût et leur calendrier d'exécution.

### **2. Fonds spécial destiné à couvrir les dépenses à engager par le SPF P&O en vue d'approvisionner en imprimés, fournitures de bureau, combustibles, mobilier, effets d'habillement, etc., les divers départements ministériels et autres services publics**

La disposition légale 2.04.5 autorise le ministre de la Fonction publique à utiliser le solde du fonds spécial précité pour le paiement des montants découlant de condamnations ou transactions dans le cadre de contentieux de marchés publics. En outre, à la fin de l'année 2005, une partie des recettes provenant de l'opération de titrisation des arriérés de recouvrement en matière de dettes fiscales, en l'occurrence 55 millions d'euros, a été versée à ce fonds spécial. A l'occasion du contrôle budgétaire 2006, il a été décidé qu'un montant de 40 millions d'euros pouvait être utilisé pour améliorer le fonctionnement du SPF Finances.

Le projet de budget du Fonds spécial<sup>59</sup> pour l'année 2007 ne tient apparemment pas compte des paiements que le SPF Personnel et Organisation effectuera sur instruction et pour le compte du SPF Finances<sup>60</sup>. La Cour des comptes souligne à cet égard qu'à la fin du mois d'octobre 2006, seuls 380.596 euros avaient été consacrés à cette fin.

<sup>57</sup> Allocations de base 31.10.12.50 et 31.10.12.51.

<sup>58</sup> Le tableau budgétaire prévoit un montant de 5.264.000 euros à l'allocation de base 31.10.12.50 et la justification mentionne des projets dont le montant total s'élève à 5.571.000 euros.

<sup>59</sup> Ajouté dans le budget général des dépenses dans la rubrique Budgets des services de l'Etat à gestion séparée, Doc. parl., Chambre, DOC 51 2705/002, p. 773.

<sup>60</sup> Seul un montant de 202.000 euros est prévu pour un contentieux qui sera peut-être tranché en 2007.

## **SECTION 05 – SPF TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION**

### **1. Disposition légale 2.05.3**

La disposition légale 2.05.3 permet d'octroyer des subsides à des asbl et à des institutions internationales pour des projets de technologie de l'information et de la communication (TIC)d'intérêt général en faveur des citoyens.

La Cour des comptes fait observer que le tableau des crédits ne prévoit qu'un crédit pour des subsides en faveur d'institutions internationales<sup>61</sup> et non pour des subsides destinés à des asbl.

### **2. Programme 05.31.1 – Technologie de l'information et de la communication**

Les crédits prévus pour l'exécution de projets par le SPF Technologie de l'information et de la communication diminuent légèrement par rapport à l'année 2006. Bien qu'il ait été décidé, lors du contrôle budgétaire 2006, de porter en 2007 l'enveloppe globale des projets informatiques à 32 millions d'euros, celle-ci a été réduite à 30,2 millions d'euros dans le budget 2007.

La justification du budget pour l'année 2007 comprend un relevé des différents (sous-) projets dans le cadre de l'e-government, avec mention de l'estimation des crédits d'engagement pour les 4 prochaines années. La répartition précise des charges financières entre crédits dissociés et non-dissociés<sup>62</sup> manque toutefois de clarté. En outre, la justification ne donne pas une vue d'ensemble des crédits d'ordonnancement nécessaires, ni de l'état d'avancement des différents projets.

---

<sup>61</sup> Allocation de base 31.10.35.01.

<sup>62</sup> Allocation de base 31.10.12.50 (crédits non-dissociés) et allocation de base 31.10.12.51 (crédits dissociés).

## **SECTION 12 – SPF JUSTICE**

### **1. Evolution générale des crédits**

Les crédits inscrits à la section 12 du projet de budget général des dépenses 2007 croissent de 6% par rapport aux crédits inscrits lors de l'ajustement 2006<sup>63</sup>. Cette augmentation vise notamment à faire face à la mise en œuvre de nouveaux projets tels que l'installation des tribunaux d'application des peines (2,7 millions d'euros), la surveillance électronique des détenus (8,4 millions d'euros), le renforcement du personnel pénitentiaire (4,9 millions d'euros), l'assistance médicale aux détenus (2 millions d'euros), le corps de sécurité (5 millions d'euros), la lutte contre la délinquance sexuelle (1,6 million d'euros), le service fédéral des armes (362.000 euros), l'institution d'une commission nationale des droits de l'enfant (137.000 euros), etc. Cette augmentation découle également de décisions prises au cours d'années antérieures et pour lesquelles l'incidence ne se fait pleinement sentir qu'en 2007.

L'augmentation globale ainsi opérée répond à la norme de croissance que le gouvernement s'est imposée à l'occasion du Conseil des ministres des 30 et 31 mars 2004. Celle-ci prévoit en effet une norme annuelle de croissance de 4,1%, sur laquelle doit être en outre appliquée la norme inflatoire (1,9% en 2007).

### **2. Estimation pluriannuelle des crédits liés aux nouvelles initiatives**

La Cour constate que les projections pluriannuelles reprises dans les justifications annexées au projet de budget général des dépenses ne prennent pas en compte l'incidence financière qui découlera dans le futur de la mise en œuvre de certaines des mesures prises en faveur du SPF Justice et notamment de l'accroissement des dépenses de personnel à partir de 2008.

Cet accroissement s'explique notamment :

- par la mise en place de l'Institut de formation judiciaire, décidée en Conseil des ministres du 9 juin 2006 (5 millions d'euros la première année, 10,4 millions à partir de la cinquième année) ;
- par le fait que les recrutements de personnel supplémentaire en 2007 ne sont pas calculés en année pleine, les recrutements ne s'opérant pas nécessairement au 1<sup>er</sup> janvier de cette année. L'effet « année pleine » devrait conduire à des dépenses supplémentaires en 2008 (par rapport à 2007) d'environ 2 millions d'euros pour la division organique 51 - Exécution des peines et mesures, de 7,9 millions d'euros pour la division organique 56 - Juridictions ordinaires et d'au moins 2,8 millions d'euros pour la division organique 52 - Maisons de justice.

---

<sup>63</sup> Soit, en incluant les montants prévus pour le SPF Justice dans la provision interdépartementale (optique ordonnancement) : 1.466,7 millions d'euros en 2006 et 1.545,1 millions en 2007.

### **3. Programme 12.51.2. - Centre pénitentiaire de recherche et d'observation clinique**

En Conseil des ministres du 1<sup>er</sup> avril 1999, il avait été décidé de créer un Centre pénitentiaire de recherche et d'observation clinique ayant mission principale d'effectuer des expertises et des examens cliniques de prévenus en détention préventive, de personnes internées et de détenus condamnés. Pour les détenus condamnés ou internés, il s'agissait notamment de formuler un avis concernant la possibilité de libération conditionnelle à l'essai ou définitive. Contrairement aux années précédentes, aucun crédit n'est plus prévu à cet effet dans le projet de budget à l'examen.

### **4. Programme 12.51.4 – Commissions de libération conditionnelle**

Dans le courant de l'année 2007, les commissions de libération conditionnelle seront progressivement remplacées par les tribunaux d'application des peines<sup>64</sup>. Les crédits de personnel imputés au programme 12.51.4 ne couvrent les traitements que pour une période de deux mois. En cas de retard dans la mise en place des tribunaux d'application des peines, ces crédits pourraient s'avérer insuffisants.

---

<sup>64</sup> Loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines.

## **SECTION 13 – SPF INTERIEUR**

### **1. Sous-estimation des dépenses du Fonds pour les risques d'accidents majeurs (programme 13.54.4)**

Le Fonds des risques d'accidents majeurs a pour tâche principale d'informer la population sur les mesures de sécurité à prendre et la manière de se comporter en cas d'accident majeur, ainsi que d'évaluer les rapports de sécurité dressés par la Sécurité civile.

Le projet de budget prévoit pour ce fonds des dépenses en engagement de l'ordre de 9,2 millions d'euros, soit un niveau comparable à celui de l'année 2006. La Cour des comptes s'interroge sur la corrélation entre ce niveau d'engagement et la réduction importante opérée en ordonnancement pour 2007 (6,3 millions d'euros en 2006, 4 millions en 2007).

Cette estimation s'écarte notablement de l'échéancier d'ordonnancement tel qu'il a été établi par le SPF Intérieur (montant des ordonnancements prévus pour 2007 : 9,3 millions d'euros).

La Cour signale que les crédits variables des fonds budgétaires ne constituent que des estimations de dépenses<sup>65</sup> et, qu'en conséquence, l'existence de recettes suffisantes permet d'effectuer les dépenses nécessaires au-delà des crédits variables réduits inscrits dans le projet de budget. Elle souligne toutefois que la diminution des estimations d'ordonnancement améliore la prévision de solde budgétaire de quelque 5,3 millions d'euros.

### **2. Sous-estimation des dépenses du Fonds pour les risques d'accidents nucléaires (programme 13.54.5)**

La Cour des comptes formule une observation similaire à la précédente en ce qui concerne le Fonds pour les risques d'accidents nucléaires. Sur la base de l'échéancier des ordonnancements, l'amélioration du solde budgétaire qui résulterait de l'insuffisance des estimations serait de l'ordre de 1 million d'euros.

### **3. Programme 13.58.2 – Loi sur les armes**

En vertu de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec les armes, la compétence décisionnelle en matière de délivrance de détention d'armes à feu a été transférée aux gouverneurs de province (auparavant cette compétence appartenait aux chefs des zones de police). A cet effet, un nouveau programme a été créé au sein de la division organique 58 – Gouvernements provinciaux. Les crédits prévus à cet effet s'élèvent à 373.000 euros.

---

<sup>65</sup> Article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

La Cour des comptes constate que ce nouveau programme n'incorpore que les crédits de fonctionnement de cette nouvelle mission et que les crédits du personnel qui s'y rapportent sont repris au sein du programme de subsistance 13.58.0, sans possibilité de les distinguer des autres dépenses de personnel<sup>66</sup>.

Elle recommande en conséquence qu'une allocation de base consacrée à ces dépenses de personnel spécifiques soit créée dans le nouveau programme budgétaire afin de mieux mettre en évidence le coût pour les gouvernements provinciaux de la mise en œuvre de cette nouvelle tâche.

---

<sup>66</sup> Les crédits de personnel inscrits dans le programme de subsistance 13.58.0 augmentent de 5,5 millions d'euros en 2006 à 7,1 millions en 2007 (soit une hausse de 30%).

## **SECTION 14 - SPF AFFAIRES ETRANGERES, COMMERCE EXTERIEUR ET COOPERATION AU DEVELOPPEMENT**

### **1. Structure du budget**

La Cour des comptes constate que le budget de l'année 2007 du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement ne satisfait pas encore entièrement aux principes d'un budget par programme<sup>67</sup>. Dans le budget de l'année 2007, un certain nombre de crédits ont été inscrits au sein de programmes qui ne semblent pas toujours être les plus appropriés.

Ainsi, le crédit destiné au remboursement, aux départements dont ils relèvent, des indemnités des militaires, des membres de la police fédérale et des représentants de la magistrature chargés de missions à l'étranger<sup>68</sup>, qui se trouvait initialement sous la division organique 40 – Services généraux, a été déplacé vers la division organique 54 – Direction générale de la coopération au développement<sup>69</sup>. Or, il ressort de la justification du crédit que ce dernier correspond davantage aux objectifs du programme 14.53.4 – Aide humanitaire, et qu'il serait, donc, préférable de l'inscrire à ce programme.

En ce qui concerne le subside à l'International Crisis Group (ICG), une nouvelle allocation de base a été inscrite dans la division organique 40 – Services généraux. En l'occurrence également, il semblerait opportun – eu égard à la destination de ce crédit – de le maintenir sous le programme d'activités 14.53.4 – Aide humanitaire.

Enfin, le crédit destiné à financer la mission des Nations Unies au Congo<sup>70</sup> figure dans la division organique 54 – Direction générale de la coopération au développement, alors que les autres missions des Nations Unies sont reprises dans la division organique 53 – Direction générale des affaires multilatérales et de la mondialisation<sup>71</sup>. La justification ne contient aucun élément légitimant l'inscription de dépenses similaires sous des programmes différents.

### **2. Croissance des dépenses relatives à la coopération au développement**

L'article 458 de la loi-programme du 24 décembre 2002 dispose que les moyens affectés à l'aide au développement officielle belge (Official Development Aid – ODA) atteindront, au plus tard à partir de 2010, au moins 0,7 % du revenu national brut (RNB), selon les critères établis au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE. L'article précité prévoit aussi qu'une note de solidarité doit être reprise dans l'exposé général du budget, présentant le mode de réalisation de cet objectif et la politique menée en matière de développement. Pour l'année budgétaire 2007, il y a lieu, conformément à la croissance

<sup>67</sup> Cf. également les commentaires de la Cour des comptes au sujet du budget de l'année 2006 (Doc. parl., Chambre, DOC 51 2043/003, p. 156).

<sup>68</sup> Allocation de base 40.71.03.51.

<sup>69</sup> Allocation de base 54.41.03.51.

<sup>70</sup> Allocation de base 54.34.35.20.

<sup>71</sup> Allocation de base 53.11.35.07 – Contributions de la Belgique à des organismes internationaux établis en dehors du pays.



prévue<sup>72</sup>, de consacrer 0,55 % du RNB à des dépenses imputables à l'aide publique au développement.

Selon les dernières prévisions économiques du Bureau fédéral du plan (septembre 2006), le RNB s'élèvera à 329,68 milliards d'euros en 2007. Afin d'atteindre la croissance prévue, il convient de prévoir un montant d'1,813 milliard d'euros à titre de dépenses imputables à l'aide publique au développement<sup>73</sup>. Compte tenu de la part de la division organique 14.54 – Direction générale de la coopération au développement, dans le montant total des dépenses imputables à l'aide publique au développement, qui s'élève traditionnellement à environ 60 %<sup>74</sup>, il convient d'inscrire à cette division organique un montant d'environ 1,086 milliard d'euros afin d'atteindre l'objectif fixé. Or, le budget 2007 prévoit un crédit d'ordonnancement de 954 millions d'euros seulement pour la Coopération au développement. La note de solidarité se base, par ailleurs, à tort sur une ancienne estimation du RNB d'un montant de 327,16 milliards d'euros.

Par le passé, les objectifs visés ont été notamment atteints par le biais d'annulations de dettes. Les décisions prises en conclave et la note de solidarité font à présent également apparaître que la technique de l'annulation de dettes sera mise en œuvre pour atteindre la norme de 0,55 % prévue pour 2007. Or, le budget contient, pour le moment, peu de crédits<sup>75</sup> destinés à l'allègement de la dette<sup>76</sup>. La décision relative à l'inscription des crédits nécessaires a été reportée au contrôle budgétaire.

### **3. Disposition légale 2.14.22 – Dérogation à la législation relative aux marchés publics**

La disposition légale 2.14.22 donne à la Coopération Technique Belge la possibilité d'acheter des médicaments essentiels et du petit matériel médical, pour des projets en République Démocratique du Congo, par l'intermédiaire de centres de distributions régionaux reconnus par l'Etat Congolais sans tenir compte de la législation et de la réglementation en matière de marchés publics.

Il s'agit d'une dérogation à la disposition de l'article 1<sup>er</sup>, § 2, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures, de services et aux concessions de travaux publics en vertu duquel la Coopération Technique Belge est soumise pour de tels achats à la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics, et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

<sup>72</sup> Voir l'exposé général du budget de l'année 2007, note de solidarité, Doc. parl., Chambre, DOC 51 2703/001 pp. 85-94.

<sup>73</sup> L'imputation de l'APB est réalisée sur la base des ordonnancements.

<sup>74</sup> Les 40 % restant sont à la charge d'autres instances et autorités (par exemple, l'Office national du Ducroire, les communautés et les régions, les provinces et les communes, etc.).

<sup>75</sup> Les crédits inscrits aux allocations de base 54.13.54.31 – Allègement de la dette des pays à faible revenu (via l'Office national du Ducroire), 54.13.54.33 – Allègement de la dette des pays à faible revenu (PPTE) et 54.33.54.12 – Participation de la Belgique au financement de l'initiative Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) ont été ramenés à zéro.

<sup>76</sup> Seuls 5,6 millions d'euros ont été prévus pour la participation de la Belgique au financement de la "Multilateral Debt Relief Initiative" (allocation de base 54.33.54.12).

La Cour des comptes est d'avis qu'une loi formelle, telle que la loi budgétaire, n'est pas la manière adéquate pour déroger à des lois normatives telles que celles relatives aux marchés publics. Elle mentionne en outre que la mise en œuvre d'un tel régime dérogatoire, via une disposition du budget général des dépenses, n'a qu'une validité annuelle<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Cf. plus particulièrement les observations de la Cour des comptes sur les projets de budget ajusté de l'Etat pour l'année 2003 et pour l'année 2004 (doc. parl., Chambre, DOC 51/0324/004, page 50) et sur le projet de budget de l'Etat pour 2005 (doc. parl., Chambre, DOC 51 1370/002, p. 67).

## **SECTION 16 – MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE**

### **1. Dispositions légales 2.16.30 et 2.16.31 : autorisations d'engagement**

La loi-programme du 20 juillet 2006<sup>78</sup> contient des autorisations d'engagement<sup>79</sup> pour deux fonds budgétaires de remploi des recettes provenant de l'aliénation de matériel<sup>80</sup> et de la vente de biens immeubles<sup>81</sup>, destinées à des investissements en matériel et en infrastructure, et ce pour la période 2006-2015.

Les nouvelles dispositions légales 2.16.30 et 2.16.31 du budget général des dépenses pour l'année 2007 fixent le plafond d'engagement pour les autorisations d'engagement octroyées : 635.000 euros pour le fonds budgétaire destiné au remploi des recettes provenant de l'aliénation de matériel et 29,6 millions d'euros pour le fonds budgétaire destiné au remploi des recettes provenant de la vente de biens immeubles.

La Cour des comptes fait observer que, de ce fait, les engagements, qui ont déjà fortement augmenté ces dernières années, continueront sans doute encore à croître. Leur apurement est subordonné à la réalisation des recettes à escompter de l'aliénation de matériel et de biens immeubles<sup>82</sup>.

### **2. Tendances générales du budget du ministère de la Défense**

Le plan stratégique 2000-2015 et le plan directeur de la Défense prévoient que la part des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement devra atteindre, pour 2015, respectivement 50 %, 25 % et 25 % du budget. Leurs parts respectives dans le budget de l'année 2007 s'élèvent à 60,64 %, 25,84 % et 13,52 % ; il s'agit là d'une évolution favorable par rapport au budget ajusté 2006, qui prévoyait respectivement 61,76 %, 25,4 % et 12,4 %. La croissance de la part des dépenses d'investissement résulte uniquement de l'importante augmentation des crédits d'investissement variables, financés par l'aliénation de matériel militaire et d'infrastructure. En outre, seuls les crédits d'ordonnancement pour investissements augmentent, tandis que les crédits d'engagement pour gros investissements diminuent fortement (voir point 4).

Pour atteindre les objectifs fixés pour 2015, il y aura lieu, selon le plan stratégique 2000-2015, de poursuivre cet effort et de réduire les crédits de personnel de plus d'1 % par an, tout en augmentant les crédits d'investissement de plus d'1 % par an. Il faudrait, à cet effet, adopter des mesures structurelles entraînant une baisse substantielle des dépenses de personnel et ouvrir des crédits d'investissement supplémentaires.

<sup>78</sup> Moniteur belge, 28 juillet 2006.

<sup>79</sup> Cf. article 45, § 4, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

<sup>80</sup> Fonds de remploi des recettes provenant de l'aliénation de matériel, de matières ou de munitions excédentaires faisant partie du patrimoine confié à la gestion du ministre de la défense (rubrique 16-2 du tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, modifié par l'article 65 de la loi-programme du 20 juillet 2006).

<sup>81</sup> Fonds de remploi des recettes provenant de l'aliénation de biens immeubles faisant partie du patrimoine confié à la gestion du ministre de la Défense (rubrique 16-3 du tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, modifié par l'article 66 de la loi-programme du 20 juillet 2006).

<sup>82</sup> Cf. aussi les commentaires relatifs aux recettes et concernant le renouvellement de l'équipement et de l'infrastructure (point 4, ci-après)

### **3. Volet relatif au personnel**

L'accord de gouvernement 2003<sup>83</sup> et le plan directeur précisent que l'effectif du ministère de la Défense nationale devra être ramené à 35.000 militaires et 2.725 civils (fonctions à temps plein) pour le 1<sup>er</sup> janvier 2015, et ce tout en réalisant l'objectif précité de ramener les coûts de personnel à 50 % de l'enveloppe budgétaire pour 2015.

Pour atteindre cet objectif, le ministère de la Défense nationale prévoit une accélération de la diminution du personnel à compter du 1er janvier 2004, objectif qui avait également été fixé à l'occasion de travaux préparatoires de la loi fixant le contingent de l'armée pour l'année 2006<sup>84</sup>.

Il ressort du tableau suivant que, par rapport au plan directeur 2003, l'effectif du personnel, exprimé en équivalent temps plein (ETP), évolue favorablement (- 235 ETP), notamment à la suite de mesures prises en matière de mobilité externe ; par rapport au budget ajusté 2006, il présente une hausse légère de 32 ETP. En ce qui concerne le personnel civil, l'accroissement par rapport au plan directeur est de 133 personnes, accroissement compensé par la marge supplémentaire au niveau du personnel militaire.

Du point de vue budgétaire, c'est surtout l'effectif budgétaire moyen (EBM)<sup>85</sup> qui importe : il baisse de 162 unités par rapport aux prévisions du plan directeur 2003 et de 457 unités par rapport au budget ajusté 2006.

Selon les estimations figurant dans la justification du budget initial, l'EBM diminuera encore au cours de 2007 à concurrence de 939 unités<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Doc. parl., Chambre DOC 51- 0020/001, p. 73.

<sup>84</sup> Loi du 21 décembre 2005, Moniteur belge du 20 janvier 2006 ; Doc. parl., Chambre, DOC 51 2087/001, p. 4.

<sup>85</sup> A savoir l'effectif, compte tenu des recrutements et des départs sur une base annuelle.

<sup>86</sup> 1.937 départs (pension, autres) et 333 déagements (corps de sécurité, reconversion et réorientation professionnelles, projet "calltaker", zones de police, travail à temps partiel), contre 1.466 recrutements (658 au cadre et 808 volontaires).

Tableau Effectif du personnel dans le budget initial 2007 par rapport au plan directeur 2003 et au budget ajusté 2006

ETP au 1er janvier	2003-2007		Ecart	2006-2007		Ecart	2007-2008	
	Plan directeur 2003	2007 (budget initial)		2006 (budget ajusté)	2007 (budget initial)		Sur la base du budget initial 2007	Ecart
Personnel militaire	39.294	38.926	-368	38.888	38.926	38	38.122	-804
Personnel civil	2.387	2.520	133	2.526	2.520	-6	2.527	7
Total	41.681	41.446	-235	41.414	41.446	32	40.649	-797
<b>EBM</b>								
Personnel militaire	38.914	38.615	-299	39.194	38.615	-579	37.680	-935
Personnel civil	2.392	2.529	137	2.407	2.529	122	2.525	-4
Total	41.306	41.144	-162	41.601	41.144	-457	40.205	-939

(source : Ministère de la Défense nationale)

En dépit de la diminution de l'effectif, les coûts de personnel augmentent, toutefois, encore de 18,4 millions d'euros, soit plus de 1 % par rapport à 2006. Cette situation découle principalement du vieillissement du personnel, de mesures pécuniaires ("Copermil") et de l'indexation des salaires.

Tableau - Evolution des moyens en personnel par rapport au budget ajusté 2006

(en millions d'euros)

Description	2006 (budget ajusté)	2007 (budget initial)	Ecart	Ecart en %
Cellule stratégique	1,9	1,9	0,0	0,21
Personnel civil	98,9	104,8	6,0	6,04
Militaires	1.648,2	1.660,6	12,5	0,76
Total	1.748,9	1.767,4	18,4	1,05

(source : ministère de la Défense nationale)

#### **4. Renouvellement de l'équipement et de l'infrastructure**

La composition des crédits d'investissement subit quelques modifications importantes par rapport aux années antérieures.

En ce qui concerne les crédits d'investissement destinés à l'infrastructure, il convient surtout de noter la baisse des crédits d'engagement dissociés (- 27 %) et des crédits d'ordonnancement dissociés (- 24 %), ainsi que l'importante augmentation des crédits d'engagement variables (+ 147 %) et des crédits d'ordonnancement variables (+ 167 %). La justification du budget précise que les crédits d'ordonnancement dissociés concernent à concurrence de 48,3 millions d'euros l'encours des engagements des années

antérieures<sup>87</sup>, de sorte que 0,8 million d'euros seulement pourront être consacrés à de nouvelles obligations en 2007.

Partant, une part substantielle des besoins en investissement pour l'infrastructure est financée par la vente de biens immeubles, dont le produit est attribué au fonds budgétaire 16-3<sup>88</sup> (crédits variables). Selon la justification, il s'agit, en l'occurrence, surtout de nouveaux investissements réalisés à partir de 2007, à hauteur de 29 millions d'euros. Ces nouvelles obligations peuvent être contractées sur la base de l'autorisation d'engagement précitée.

Tableau Evolution des moyens d'investissement pour l'**infrastructure** par rapport au budget ajusté 2006

(en millions d'euros)

	2006 (budget ajusté)	2007 (budget initial)	Ecart	Ecart %
Crédits non dissociés <sup>89</sup>	15,9	15,4	-0,5	-3,1
Crédits d'engagement dissociés <sup>90</sup>	68,4	49,9	-18,5	-27,0
Crédits d'ordonnement dissociés <sup>91</sup>	64,7	49,1	-15,6	-24,1
Crédits d'engagement variables <sup>92</sup>	12,0	29,6	17,6	+146,7
Crédits d'ordonnement variables <sup>93</sup>	14,0	37,3	23,3	+166,4

(source : budget général des dépenses)

En ce qui concerne les crédits d'investissement pour l'équipement – destinés principalement à la mise en œuvre du plan d'investissement pour la défense et la sécurité (PIDS) - les crédits d'engagement dissociés sont ramenés à 50,7 millions d'euros (- 95 %). La justification précise que ce montant est destiné presque intégralement à l'engagement, en 2007, de programmes du PIDS qui n'ont pu être engagés en 2006<sup>94</sup>.

Dès lors, la marge budgétaire pour l'engagement de nouveaux investissements en 2007<sup>95</sup> est actuellement très étroite, alors que le “Document d'orientation. en matière de grands investissements (2004-2007)” prévoyait pour 2007 une tranche d'investissements de 191 millions d'euros.

Les crédits d'ordonnement dissociés augmentent légèrement de 4,3 millions d'euros pour atteindre 189,9 millions d'euros, montant affecté intégralement à l'apurement de l'encours des années antérieures.

<sup>87</sup> Avant le 1er janvier 2007.

<sup>88</sup> Allocation de base 50.31.13.82.

<sup>89</sup> Allocations de base 50.22.13.71 et 50.42.35.01.

<sup>90</sup> Allocations de base 50.22.13.72, 50.22.71.12 et 50.42.35.02.

<sup>91</sup> Allocations de base 50.22.13.72, 50.22.71.12 et 50.42.35.02.

<sup>92</sup> Allocation de base 50.31.13.82 (l'allocation de base 50.42.35.10, emploi des préfinancements au profit de l'OTAN, n'est pas prise en considération dans le présent aperçu).

<sup>93</sup> Allocation de base 50.31.13.82 (l'allocation de base 50.42.35.10, emploi des préfinancements au profit de l'OTAN, n'est pas prise en considération dans le présent aperçu).

<sup>94</sup> Le PIDS 2006 n'a, d'ailleurs, été approuvé par le Conseil des ministres que le 20 juillet 2006.

<sup>95</sup> A savoir 635.000 euros sur la base de l'autorisation d'engagement précitée.

Les crédits variables sont également marqués par une diminution importante des engagements (- 97 %), alors qu'une augmentation de 574 % est à noter en matière d'ordonnancement.

Tableau Evolution des moyens d'investissement pour **l'équipement** par rapport au budget ajusté 2006

	(en millions d'euros)			
	2006 (budget ajusté)	2007 (budget initial)	Ecart	Ecart %
Crédits non dissociés <sup>96</sup>	41,9	31,3	-10,5	-25,0
Crédits d'engagement dissociés <sup>97</sup>	946,4	50,7	-895,7	-94,6
Crédits d'ordonnancement dissociés <sup>98</sup>	185,6	189,9	4,3	+2,3
Crédits d'engagement variables <sup>99</sup>	21,3	0,6	-20,6	-96,7
Crédits d'ordonnancement variables <sup>100</sup>	7,2	48,5	41,3	+573,6

(source : budget général des dépenses)

Dans l'enveloppe budgétaire de la Défense, les crédits d'investissement doivent être puisés dans la marge restant disponible après la déduction des frais fixes de personnel et de fonctionnement. Ce n'est que dans la mesure où la baisse précitée des frais de personnel et d'éventuelles autres économies sur les frais de fonctionnement seront réalisables, que, comme annoncé dans le PIDS, les investissements pourront également être maintenus à un niveau raisonnable au cours des prochaines années.

Il ressort du projet de budget 2007 que la marge pour investissements est si restreinte qu'une augmentation substantielle des moyens tirés de la vente de matériel et de biens immeubles s'impose. Le produit de la vente de matériel, matières ou munitions excédentaires<sup>101</sup> devra, plus que jamais, être maximalisé et être perçu rapidement, afin d'apporter un soutien suffisant au programme d'investissement<sup>102</sup>, même si le département bénéficie, pour ces dépenses, d'une autorisation d'engagement sur les fonds budgétaires concernés<sup>103</sup>. Il ne pourra, en effet, être satisfait aux obligations de paiement, qui en découleront à un stade ultérieur, que dans la mesure où l'augmentation substantielle des crédits variables sera effectivement réalisée au moyen de recettes supplémentaires suffisantes provenant de la vente de matériel militaire et de biens immeubles.

##### **5. Programme 16-50-5 – Mise en oeuvre (opérations extérieures)**

Les crédits inscrits à ce programme pour l'année 2007 s'élèvent à 56,7 millions d'euros, ce qui correspond pratiquement au montant prévu dans le budget initial des années

<sup>96</sup> Allocations de base 01.01.74.01, 50.21.13.73, 50.21.74.04, 50.21.74.11, 50.51.13.73, 70.41.13.73, 70.41.74.04, 70.51.13.73 et 70.51.74.04.

<sup>97</sup> Allocations de base 50.21.13.74 et 50.42.35.02.

<sup>98</sup> Allocations de base 50.21.13.74 et 50.42.35.02.

<sup>99</sup> Allocation de base 50.21.13.81.

<sup>100</sup> Allocation de base 50.21.13.81.

<sup>101</sup> Article 17.01 du budget des voies et moyens.

<sup>102</sup> Cf. les décisions du Conseil des ministres des 11 octobre 2005 et 28 avril 2006.

<sup>103</sup> Articles 65 et 66 de la loi programme du 20 juillet 2006 (Moniteur belge, 28 juillet 2006).

antérieures<sup>104</sup>. Seuls les coûts spécifiques supplémentaires (les coûts nets), propres aux opérations extérieures, sont imputés à ce programme<sup>105</sup>, alors que les autres coûts (« fixes ») sont considérés comme des coûts nécessaires dans le cadre de l'entraînement et, donc, imputés aux programmes 16-50-0 (Subsistance) et, surtout, 16-50-1 (Entraînement)<sup>106</sup>.

Les coûts relatifs aux opérations extérieures ont constamment augmenté ces dernières années et, partant, le crédit initial prévu s'est, à plusieurs reprises, avéré insuffisant<sup>107</sup>.

Eu égard aux importants engagements supplémentaires et de longue durée contractés vis-à-vis des Nations Unies (en particulier la nouvelle opération humanitaire au Liban), la question se pose également de savoir si les crédits initiaux prévus pour 2007 seront effectivement suffisants.

Par ailleurs, la justification ne contient pas suffisamment de précisions au sujet du coût global estimé et de la répartition des dépenses entre les différentes opérations. Si l'on choisit de continuer à imputer les coûts relatifs aux opérations extérieures sur différents programmes, il convient en tout cas que la justification donne un aperçu du coût global des opérations extérieures et du coût (total) de chaque opération, en vue de garantir la transparence du budget.

---

<sup>104</sup> Il est ainsi donné suite à l'accord de Gouvernement de 2003, qui prévoyait que les crédits destinés à ce programme devaient doubler par rapport au montant initialement prévu. Le budget initial 2003 prévoyait pour le programme 16-50-5 un montant de 25,8 millions d'euros ; dans les budgets initiaux 2004, 2005 et 2006, ce montant a été porté respectivement à 52,8 millions d'euros, 53,9 millions d'euros et 55,5 millions d'euros.

<sup>105</sup> Pour ce qui est des dépenses de personnel, il s'agit d'allocations et d'indemnités octroyées dans le cadre des opérations extérieures ; en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, il s'agit de la location de moyens de transport, de l'alimentation, du matériel médical, de l'entretien et du carburant pour le matériel roulant et volant.

<sup>106</sup> Les compensations dites internes ; en outre, une part limitée du coût total des opérations extérieures est également couverte par des contributions de pays tiers.

<sup>107</sup> Ainsi, tant en 2003 qu'en 2004 et en 2005, les crédits inscrits au programme 16-50-5 ont dû être augmentés à l'occasion du contrôle budgétaire (de 19 millions d'euros en 2003 ; de 25,2 millions d'euros en 2004 et de 6,3 millions d'euros en 2005). En 2004, un transfert administratif de crédit de 19,4 millions d'euros (produit Bierset) a, en outre, été effectué des programmes 16-50-2 (Renouvellement de l'équipement et de l'infrastructure) et 16-50-4 (Obligations internationales) vers le programme 16-50-5. En 2006, aucune augmentation de crédits n'a encore eu lieu.



## **SECTION 17 – POLICE FEDERALE ET FONCTIONNEMENT INTEGRE**

### **1. Structure des crédits de la section 17 – Police fédérale**

Lors de la mise en œuvre de la réforme des polices résultant de la loi du 7 décembre 1998, la Cour des comptes avait souligné les insuffisances de la structure des crédits de la section 17 – Police fédérale<sup>108</sup>.

La note de politique générale pour l'année 2001 avait à cet égard insisté sur le caractère provisoire de la structure budgétaire telle qu'adoptée alors et sur la volonté de revenir à une structure budgétaire mieux adaptée aux exigences du principe du budget par programmes. A l'occasion de l'examen du projet de budget de l'Etat pour l'année 2003, la Cour avait à nouveau attiré l'attention de la Chambre des représentants sur les insuffisances de la répartition des crédits de cette section budgétaire<sup>109</sup>.

Tenant compte de l'entrée en vigueur prochaine de la loi du 20 juin 2006 réorganisant la police intégrée, le gouvernement a adapté la structure des crédits de cette section.

Les modifications introduites ne répondent encore que partiellement au prescrit des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat en matière de spécialité budgétaire. Plus particulièrement, les programmes continuent à être structurés pour la plupart en fonction de la nature économique des dépenses.

Elles marquent néanmoins un réel progrès, en termes de transparence budgétaire, par rapport à la structure antérieure des crédits. Cette amélioration porte essentiellement sur la ventilation des dépenses de personnel (qui représentent, hors dotation aux zones de police, 78% des crédits de cette section), au sein des programmes, non plus selon l'appartenance des policiers à une direction générale (comme c'était encore le cas dans le budget de 2006) mais en fonction des principales missions dévolues aux diverses directions générales de la police fédérale par la loi du 20 juin 2006 précitée. Cette plus grande spécialisation des crédits se traduit notamment par un accroissement important du nombre d'allocations de base destinées aux dépenses de personnel (41 en 2006, 64 en 2007) et par une meilleure adéquation entre les notes justificatives et les crédits sollicités.

### **2. Non-prise en compte de l'effet de l'ancienneté**

Pour calculer l'effet de l'ancienneté sur les traitements de son personnel, la police fédérale calcule chaque année le traitement moyen de ses agents pour l'année en cours. La différence entre ce traitement moyen et le traitement moyen de l'année précédente sert de base au calcul de l'incidence pécuniaire de cette ancienneté.

Cette méthodologie ne correspond toutefois pas à celle qui est utilisée dans les autres services publics fédéraux, où ce calcul est effectué sur la base des perspectives de recrutements, d'augmentations barémiques, de mises à la pension... L'adoption de cette méthodologie prospective par la police fédérale est prévue dans le courant de l'année 2007.

---

<sup>108</sup> Commentaires et observations sur le projet de budget pour l'année budgétaire 2001. Rapport de la Commission des Finances et du Budget, doc. parl. Chambre, DOC 50 0904/3-2000/2001, p. 49.

<sup>109</sup> Commentaires et observations sur le projet de budget pour l'année budgétaire 2003. Rapport de la Commission des Finances et du Budget, doc. parl. Chambre, DOC 50 2080/3-2002/2003, p. 47.

Provisoirement, aucun crédit n'a été repris dans le présent projet de budget pour couvrir l'augmentation des traitements attendue en 2007. Cette augmentation est due à la fois à une structure des âges défavorable et aux promotions barémiques découlant de la mise en œuvre du nouveau statut de la police fédérale.

La sous-estimation des crédits qui pourrait en découler, établie sur la base rétrospective utilisée par les services comptables de la police fédérale, s'élèverait à quelque 3 millions d'euros. Ce montant ne figure pas davantage parmi les crédits inscrits à la provision interdépartementale prévue à la section 03 – Budget et contrôle de la gestion.

### **3. Absence de prise en compte, dans les projections pluriannuelles, de l'incidence financière de mesures prises par le gouvernement**

Les projections pluriannuelles en matière de dépenses de personnel, reprises dans les justifications accompagnant le projet de budget ne font pas mention de l'impact financier pour les années à venir de décisions prises en faveur de la police fédérale. Plus particulièrement :

- a) à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2007, il sera procédé à la conversion statutaire d'une partie du personnel contractuel du cadre administratif et logistique (Calog) au sein de la police fédérale. L'objectif poursuivi est de libérer des policiers des tâches administratives en vue de les affecter à des tâches opérationnelles. Des crédits sont prévus à cet effet dans la provision interdépartementale à concurrence de 8,1 millions d'euros. Les estimations pluriannuelles, jointes au projet de budget, ne prennent toutefois pas en compte l'effet « année pleine » de cette mesure, qui conduira à des dépenses supplémentaires de l'ordre de 4,1 millions d'euros ;
- b) en vue de répondre à un déficit structurel en personnel au sein de la Police fédérale, les crédits du présent projet de budget ont été réévalués de quelque 5,1 millions d'euros. Cette augmentation ne porte toutefois que sur une première phase de recrutements, lesquels devraient s'étaler sur les années 2007 à 2009<sup>110</sup>. L'effet « année pleine » devrait atteindre quelque 13,4 millions d'euros pour les seules dépenses de personnel<sup>111</sup>, soit une augmentation de crédits de 8,3 millions d'euros, par rapport aux crédits inscrits au projet de budget. Les justifications pluriannuelles ne font pas mention de cette hausse attendue des dépenses ;
- c) le Conseil des ministres, en séance des 30 et 31 mars 2004, a décidé de créer un Corps d'intervention. Ce Corps d'intervention, qui s'inscrit dans la contribution totale de l'autorité fédérale à l'appui de la politique de sécurité locale, vise à augmenter la visibilité de la police sur le terrain pour y appuyer la police locale et à réaliser certaines priorités du plan de sécurité nationale et des plans de sécurité zonaux.

Il était prévu qu'à terme, 700 membres de la police fédérale seraient déconcentrés auprès des zones de police<sup>112</sup>. Les 300 premiers policiers de ce corps ont été mis en place à partir de 2005. Le financement et l'affectation des 400 emplois supplémentaires du Corps

<sup>110</sup> Notamment : 110 unités pour la police des chemins de fer, 156 pour la police judiciaire, 57 pour la police des autoroutes, 32 unités pour la police des aéroports, etc.

<sup>111</sup> Indépendamment de la hausse des frais de fonctionnement qui devraient en découler.

<sup>112</sup> Circulaire GPI 44 du ministre de l'Intérieur du 19 août 2005.

d'intervention, initialement prévus pour le 31 décembre 2006 au plus tard, ont été finalement reportés.

Les crédits inscrits au présent projet de budget général des dépenses ne permettront toutefois que de financer l'affectation d'environ 200 policiers dans le Corps d'intervention.

Les projections pluriannuelles ne prennent pas non plus en compte l'effet financier de cette mesure en 2008.

## **SECTION 18 – SPF FINANCES**

### **Programme 18.70. 0-Documentation patrimoniale**

#### **Fonds organique relatif au paiement des avances en matière de créances alimentaires**

Dans le projet de budget général des dépenses 2007, des crédits variables pour un montant de 15,2 millions d'euros<sup>113</sup> ont été prévus à charge du fonds organique inscrit au programme 18.70.0 - Documentation patrimoniale, créé<sup>114</sup> afin d'assurer l'octroi d'avances sur créances alimentaires. Les moyens prévus correspondent au rythme d'ordonnancement actuel des dépenses à la charge de ce fonds<sup>115</sup>.

L'estimation des recettes affectées au fonds pour l'année budgétaire 2007 est de 4,2 millions d'euros<sup>116</sup>, soit un montant toujours largement inférieur au niveau des dépenses. On constate toutefois une progression dans la perception des recettes qui s'élevaient à 1,4 million d'euros en 2005, et pourraient atteindre 2,8 millions d'euros en 2006<sup>117</sup>.

Selon les tableaux du projet de budget général des dépenses, le solde débiteur du fonds se situerait à 26,8 millions d'euros au 31 décembre 2007. A ce propos, une disposition légale particulière<sup>118</sup> autorise le fonds, depuis sa création, à présenter une position débitrice. Celle-ci est en augmentation rapide<sup>119</sup> et est portée par le présent projet de budget de 20 à 35,2 millions d'euros<sup>120</sup>, ce qui confirme que les recettes du fonds n'évoluent pas à un rythme suffisant pour couvrir les dépenses imputées à la charge de celui-ci.

La Cour des comptes rappelle qu'une disposition particulière accordant une position débitrice, toujours plus élevée, va à l'encontre des dispositions contenues dans l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, qui régit cette matière. Une solution plus structurelle devrait être apportée au déséquilibre croissant entre recettes et dépenses du fonds, au besoin par l'inscription de crédits non-dissociés au programme 18.70.0, indépendamment du fonds budgétaire.

Enfin, il conviendrait d'établir dans les justifications une projection réaliste de l'évolution des recettes et des dépenses relatives à ce fonds.

<sup>113</sup> Allocation de base 70.03.83.02-Avances en matière de créances alimentaires.

<sup>114</sup> Par l'article 45 de la loi-programme du 11 juillet 2005.

<sup>115</sup> Au 31 octobre 2006 le montant des dépenses effectuées par le fonds est de 11,9 millions d'euros, soit une projection de 14,2 millions au 31 décembre. Les justifications du budget des voies et moyens indiquent à ce jour une dépense moyenne mensuelle estimée de 1,25 million d'euros, soit 15 millions par an.

<sup>116</sup> Alors que les justifications du budget des voies et moyens évaluent la recette attendue en 2007 à 1,3 million d'euros.

<sup>117</sup> Pour 2006, le montant des recettes (comptabilisées jusque fin septembre) est de 2,1 millions d'euros, soit en projection annuelle un montant de 2,8 millions d'euros.

<sup>118</sup> Projet de budget général des dépenses 2007, article 2.18.6.

<sup>119</sup> Cette position débitrice était de 5 millions au budget ajusté 2005, de 10 millions au budget initial 2006 et de 20 millions au budget ajusté 2006.

<sup>120</sup> La position débitrice autorisée est largement supérieure au solde prévu dans les tableaux budgétaires.

## **SECTION 19 – REGIE DES BATIMENTS**

### **1. Conséquences de la suspension de l'opération SICAFI**

Dans le courant du mois d'octobre, le Conseil d'Etat a suspendu la décision du Gouvernement relative à l'attribution de la gestion de la SICAFI. Les conséquences éventuelles de cette décision sur le budget de la Régie des bâtiments ne sont pas commentées dans la justification du budget général des dépenses.

La Cour des comptes fait observer que l'absence éventuelle de réalisation de l'opération SICAFI ou son exécution à un rythme ralenti aura des répercussions budgétaires pour ce qui est des moyens à mettre à la disposition de la Régie des bâtiments, et ce tant en matière d'investissements que de frais de location.

A cet égard, l'attention doit d'abord se porter sur la réduction (de 45,3 à 16,2 millions d'euros) de la dotation pour investissements et entretien extraordinaire<sup>121</sup>. Le crédit ainsi ouvert se limite au montant nécessaire pour apurer, en 2007, l'encours des engagements des années antérieures. De plus, il a été calculé en fonction du fait qu'une partie (60 millions d'euros) du produit de la SICAFI pourrait être utilisée par la Régie des bâtiments.

L'incidence sur les frais de location n'est pas davantage commentée dans la justification. La dotation destinée à couvrir les loyers et les travaux d'installation<sup>122</sup> passe de 297,3 à 360,7 millions d'euros. Cette hausse correspond pratiquement à l'estimation, faite par la Régie des bâtiments, des frais de location supplémentaires découlant de l'opération SICAFI<sup>123</sup>.

### **2. Plan pluriannuel Justice et Sécurité**

La justification de la section 19 du budget général des dépenses et du budget de la Régie des bâtiments comporte peu d'informations concrètes au sujet de l'état d'avancement du plan pluriannuel pour la Justice.

Le plan pluriannuel pour la Justice 2005-2008, approuvé par le Conseil des ministres du 20 juillet 2006, prévoyait pour la période 2005-2009 un montant de 300 millions d'euros destiné à être investi dans les prisons, les bâtiments judiciaires et les centres d'asile.

Les moyens prévus à cet effet à la section 19 du budget général des dépenses sont ramenés de 66,8 millions d'euros dans le budget ajusté de l'année 2006 à 62,2 millions d'euros dans le budget de 2007<sup>124</sup>. La justification ne contient pas d'éléments suffisants pour apprécier la faisabilité des objectifs annoncés dans le plan pluriannuel (qui a, d'ailleurs, déjà été adapté à maintes reprises durant l'année 2006).

<sup>121</sup> Allocation de base 55.21.61.03. Le crédit inscrit sur cette allocation de base diminue de 43,3 millions d'euros (budget 2006 ajusté) à 16,2 millions d'euros.

<sup>122</sup> Allocation de base 55.22.41.01.

<sup>123</sup> La Régie des bâtiments a estimé à 52,5 millions d'euros les frais de location supplémentaires découlant de l'opération SICAFI.

<sup>124</sup> En 2005, les réalisations sont restées limitées à 6,4 millions d'euros.

Eu égard à l'importance budgétaire de ce plan pluriannuel, la Cour estime que la justification devrait indiquer, de manière transparente, les projets partiels déjà mis en œuvre et ceux restant à exécuter ainsi que les moyens déjà affectés et ceux restant à affecter, en ce compris un échéancier.

## **SECTION 21 – PENSIONS**

### **1. Incidence de la reprise de divers fonds de pensions sur le budget des pensions**

La Cour des comptes constate que les dépenses en matière de pensions de la section 21 passent de 8.825,1 millions d'euros en 2006 à 10.089,4 millions d'euros en 2007<sup>125</sup>, étant donné, notamment, que l'Etat a repris, ces dernières années, les fonds de pension et les obligations y afférentes de divers organismes.

Le tableau ci-après donne un aperçu des dépenses concernant les pensions de retraite résultant de la reprise de fonds de pension, et qui sont financées par le Service des pensions du secteur public.

Tableau : Dépenses en matière de pensions de retraite découlant de la reprise des fonds de pension

Organisme	Montant (estimation 2007) (en millions d'euros)
BELGACOM	250,1
BELGOCONTROL	20,1
BIAC	7,6
Régie portuaire communale d'Anvers	21,9
TOTAL	299,7

Source : Budget du Service des pensions du secteur public

Le budget du Service des pensions du secteur public bénéficie pour la première fois d'une dotation (d'un montant de 530,4 millions d'euros) qui doit lui permettre de remplir ses missions légales en matière de pensions de la SNCB. L'essentiel des dépenses de pension de la SNCB incombait déjà auparavant au budget de l'Etat, mais était imputée jusqu'en 2006 à la section 33 – Mobilité et Transports<sup>126</sup>. Toutefois, en échange du montant d'environ 295 millions d'euros qui lui a été versé, l'Etat doit encore reprendre certaines obligations de pensions supplémentaires, plus particulièrement, en ce qui concerne le « personnel roulant ».

En outre, la reprise des fonds de pension entraîne également une augmentation des dépenses relatives aux pensions de survie et une augmentation des frais de gestion, dont l'impact précis ne peut pas davantage se déduire des documents budgétaires.

<sup>125</sup> Total des crédits repris aux chapitres 53 et 54 du budget du Service parastatal des pensions du secteur public.

<sup>126</sup> Allocation de base 33.51.13.32.02.

## 2. Péréquation

Les pensions de retraite et de survie du secteur public ne sont pas seulement liées à l'évolution de l'index, mais suivent, en principe, aussi de manière automatique l'évolution des salaires. Or, cette année encore, il est à peine fait référence à ce système de « péréquation » pour justifier l'augmentation des dépenses de pension. La justification du budget des dépenses évoque seulement la péréquation de certains grades dans les établissements pénitentiaires et au ministère de la Défense nationale (capitaines-commandants).

La Cour des comptes constate néanmoins qu'une grande partie des péréquations résultant des augmentations de traitements accordées dans le secteur public dans le cadre de la réforme « Copernic » n'a toujours pas eu lieu, en particulier, en ce qui concerne les titulaires de grades spécifiques. Chaque fois qu'un arrêté fixant les nouveaux grades spécifiques est pris, les pensions en cours relatives aux mêmes grades doivent, normalement, elles aussi être augmentées, et ce rétroactivement à la date de prise d'effets de l'arrêté. Si, comme on peut l'escompter, la plupart des autres arrêtés fixant les traitements sont publiés au cours de l'année 2007, un nombre important de pensions devra donc être péréquaté. Le tableau ci-après présente un relevé des SPF et des organismes pour lesquels des arrêtés fixant les traitements ont été publiés récemment ainsi que de certains SPF pour lesquels une telle publication est attendue en 2007. Il s'agit d'un nombre considérable de dossiers, pour lesquels l'augmentation interviendra, de surcroît, avec un effet rétroactif de plus de deux ans.

Tableau – Publication de nouveaux arrêtés et d'arrêtés à prévoir en matière de fixation des traitements – relevé établi par SPF

Organisme public	Niveau	Publication	Effet
SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie	A	18/7/2006	1/12/2004
Fonds des maladies professionnelles	A	03/08/2006	1/12/2004
SPF Personnel et Organisation	A	11/9/2006	1/12/2004
OCASC <sup>127</sup>	A	25/09/2006	1/12/2004
Institut géographique national	A	25/09/2006	1/12/2004
SPF Finances	A	27/09/2006	1/12/2004
SPF Mobilité et Transports	A	23/10/2006	1/12/2004
SPF Chancellerie du Premier Ministre	A	N.P. <sup>128</sup>	1/12/2004
SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement	A	N.P.	1/12/2004
SPF Sécurité sociale	A	N.P.	1/12/2004
SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement	A	N.P.	1/12/2004
Ministère de la Défense nationale	A	N.P.	1/12/2004
SPF Emploi, Travail et Concertation sociale	A	N.P.	1/12/2004
SPF Intérieur	A	N.P.	1/12/2004
SPF Justice	A	N.P.	1/12/2004

(source : Service des pensions du secteur public)

<sup>127</sup> Office central d'actions sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire.

<sup>128</sup> Pas encore publié.



La Cour des comptes rappelle à cet égard les délais d'exécution imposés par la charte de l'assuré social<sup>129</sup>. Tout d'abord, la décision d'exécuter une péréquation doit être prise au plus tard quatre mois après la publication des nouvelles échelles de traitement au Moniteur belge. Ensuite, le paiement effectif doit avoir lieu dans un nouveau délai de quatre mois. Si les péréquations ne sont liquidées qu'à l'expiration de ce nouveau délai de quatre mois, le Service des pensions du secteur public s'expose à des dépenses supplémentaires sous la forme d'intérêts de retard à verser aux pensionnés.

---

<sup>129</sup> Loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social.

## **SECTION 23 – SPF EMPLOI, TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE**

### **1. Disposition légale 2.23.5 –Fonds social européen belge**

Le présent projet de budget prévoit de porter le plafond de la position débitrice du Fonds organique « Fonds social européen » (FSE)<sup>130</sup> de 10,2 à 15,5 millions d'euros en ordonnancement.

La disposition légale 2.23.5, reprise depuis plusieurs années au budget général des dépenses, est fondée sur la nécessité pour le SPF de préfinancer les projets du département<sup>131</sup>, la quote-part européenne n'étant versée qu'ultérieurement, après contrôle et examen des pièces justificatives par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale<sup>132</sup>.

A la suite de contrôles effectués par la Cour des comptes européenne, la Commission européenne avait fait connaître qu'elle pourrait décider de suspendre les paiements relatifs à la programmation 2000-2006<sup>133</sup>. Un audit<sup>134</sup> de suivi, destiné à vérifier si les améliorations nécessaires avaient été apportées dans les systèmes belges de gestion et de contrôle des programmes, n'a pas permis à la Commission européenne de constater que ses recommandations antérieures avaient été suffisamment rencontrées.

Toutefois, le projet de budget des voies et moyens prévoit une recette de 10,5 millions d'euros en faveur du Fonds social européen belge, sans que la justification apporte de précision suffisante à ce propos.

Pour 2007, le Gouvernement a prévu des dépenses à charge du fonds budgétaire, au montant de 4,6 millions d'euros pour la programmation 2000-2006<sup>135</sup> et au montant de 1 million d'euros pour 2007-2013<sup>136</sup>.

En cas de non réalisation de la recette, le solde négatif du fonds se verrait ainsi augmenté de 6,2 millions d'euros<sup>137</sup>.

<sup>130</sup> Le fonds, inscrit au programme 23.56.9, était en position débitrice de 3,3 millions d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2006. La position débitrice au 31 décembre 2006 est estimée à 9,3 millions d'euros dans le projet de budget général des dépenses.

<sup>131</sup> La Cour a déjà souligné, lors de l'examen du budget ajusté des dépenses pour l'année 2000 que le recours à un fonds budgétaire n'était pas la solution la plus adéquate et qu'à l'avenir les dépenses devraient plutôt être couvertes par des crédits non-dissociés. (Rapport de la Commission des Finances et du Budget, doc.parl. Chambre, DOC 50 603/2-1999/2000, pp. 40-41).

<sup>132</sup> Les recettes FSE versées par la Commission européenne pour la programmation 2000-2007 sont inscrites en recettes courantes non-fiscales affectées au chapitre 23 du budget des voies et moyens.

<sup>133</sup> Lettre de la Commission européenne du 9 mars 2006.

<sup>134</sup> L'audit a eu lieu également auprès du SPP Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie sociale, ainsi que dans différents CPAS et au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

<sup>135</sup> Crédits variables inscrits à l'allocation de base 56.91.33.17 - subsides pour des projets de formation à l'intention des groupes à risque – Programmation 2000-2006.

<sup>136</sup> Crédits variables inscrits à l'allocation de base 56.92.33.17 - subsides pour des projets de formation à l'intention des groupes à risque – Programmation 2007-2013.

<sup>137</sup> En passant de 9,3 à 15,5 millions d'euros, ainsi qu'il ressort des tableaux du budget général des dépenses.

Enfin, il y a lieu de noter que le fonds social européen inscrit au programme 44.55.4 du SPP Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie sociale, est lui aussi en position débitrice pour les mêmes raisons<sup>138</sup>.

## **2. Programme 23.52.3- Fonds de l'expérience professionnelle**

Le fonds de l'expérience professionnelle a été mis en place par la loi du 5 septembre 2001 afin de maintenir en activité le plus grand nombre possible de travailleurs âgés.

L'objectif de la loi est d'améliorer le taux d'emploi des travailleurs expérimentés en incitant les employeurs, par l'octroi de subsides, à améliorer les conditions de travail des travailleurs âgés. La loi-programme du 27 décembre 2004 a abaissé la limite d'âge des travailleurs concernés de 55 à 45 ans.

Un nouvel arrêté royal<sup>139</sup> étend les possibilités d'intervention du fonds par la prise en compte de projets plus nombreux<sup>140</sup>.

De plus il apparaît que les dépenses relatives à la campagne de sensibilisation destinée à lutter contre les préjugés<sup>141</sup> touchant les travailleurs âgés seront mises à charge de ce fonds, ainsi que l'avait indiqué la ministre du Budget lors de l'ajustement du budget 2006<sup>142</sup>.

---

<sup>138</sup> Voir à ce propos les commentaires formulés par la Cour à la section 44 du présent rapport.

<sup>139</sup> Arrêté royal du 1<sup>er</sup> juillet 2006 portant sur la promotion des possibilités d'emploi, la qualité des conditions de travail ou l'organisation du travail des travailleurs âgés dans le cadre du fonds de l'expérience professionnelle.

<sup>140</sup> L'élargissement du fonds de l'expérience professionnelle est par ailleurs une des 22 mesures reprises dans le chantier politique relatif au marché du travail (Décision du Conseil des ministres du 19 mai 2006).

<sup>141</sup> Décidée lors du Conseil des ministres du 11 octobre 2005.

<sup>142</sup> Doc.parl. Chambre, DOC 51 2449/002, p.110, allocation de base 52.30.12.01 - Dépenses permanentes pour achat de biens non-durables et des services.

## **SECTION 24 – SPF SECURITE SOCIALE**

### **Programme 24.55.2 – Handicapés**

Le crédit inscrit à l'allocation de base 55.22.34.06 - Allocations aux handicapés, s'élève à 1.388,4 millions d'euros. En comparaison avec le crédit inscrit dans le budget ajusté de l'année 2006, ce montant représente une diminution de près de 5 %. La justification mentionne à cet égard que les prévisions budgétaires se basent sur la capacité de traitement des services concernés et sur l'évolution de l'indice des prix.

La Cour des comptes s'interroge sur le caractère suffisant de ce crédit, d'autant plus que certains paramètres pertinents, dont notamment le nombre d'ayants droit et le nombre de nouvelles demandes, semblent à nouveau augmenter<sup>143</sup>. Eu égard à l'ampleur budgétaire de ce crédit, elle insiste pour que le programme justificatif précise les hypothèses et paramètres utilisés (nombre de dossiers entrants et sortants, délais moyens d'instruction, recours et appels, nombre total d'ayants droit, montant moyen des allocations, nombre total de paiements, etc.). Elle souligne également qu'en 2006, 31 % des demandes d'intervention n'ont pas été traitées dans le délai légal de 8 mois.

Il a d'ailleurs été décidé en conclave budgétaire que ce crédit serait ajusté, à l'occasion du contrôle budgétaire 2007, sur la base des données émanant d'un monitoring étendu. En outre, les crédits de l'année 2006 qui n'auront pas été utilisés à la fin de cette année seront reportés en 2007.

---

<sup>143</sup> Au cours de la période d'avril 2005 à avril 2006, le taux de croissance moyen du nombre de nouvelles demandes s'est élevé à environ 6 %, tandis que le nombre d'ayants droit a augmenté d'environ 3 %.

## **SECTION 25 – SPF SANTE PUBLIQUE, SECURITE DE LA CHAINE ALIMENTAIRE ET ENVIRONNEMENT**

### **1. Programme 25.54.0 – Programme de subsistance (Récupération des cotisations indûment perçues auprès du Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux)**

Les crédits prévus à l'allocation de base 54.02.34.79 « Indemnités à des tiers – responsabilité de l'État – abattoirs » sont destinés au paiement des créances des abattoirs, des producteurs et des négociants, qui, suite à un arrêt de la Cour européenne de Justice du 21 octobre 2003, demandent le remboursement de leurs cotisations versées au Fonds des animaux pour la période allant du 1er janvier 1988 au 9 août 1996.

La Cour des comptes renvoie dans ce contexte aux commentaires et observations qu'elle a formulés à ce sujet lors de l'examen des budgets initiaux et ajustés de l'année 2006<sup>144</sup> ainsi que dans le cadre de l'exécution des budgets des années 2004 et 2005 (162<sup>e</sup> et 163<sup>e</sup> Cahiers de la Cour)<sup>145</sup>.

Un montant de 40 millions d'euros a été inscrit au budget de l'année 2007 en vue de couvrir les remboursements restants. La justification ne comporte aucun élément permettant de déterminer si ce crédit sera ou non suffisant. La Cour des comptes souligne que l'adéquation de ce dernier sera en grande mesure tributaire du degré d'utilisation du crédit de 120 millions d'euros inscrit au budget de l'année 2006. A la fin du mois d'octobre, un montant d'environ 65 millions d'euros seulement avait été engagé à la charge de ce crédit, dont plus de la moitié sous la forme d'un engagement provisionnel.

### **2. Programme 25.54.0 – Animaux, plantes et denrées alimentaires (crise de la dioxine)**

La Cour des comptes constate qu'aucun crédit n'a été inscrit à l'allocation de base 54.02.34.80 « Indemnités à des tiers – responsabilité de l'Etat – dioxine ».

Elle souligne qu'un grand nombre de procès liés à la crise de la dioxine sont pendants depuis longtemps<sup>146</sup>. Il s'agit principalement du paiement de dédommagements dans le cadre de la responsabilité civile de l'Etat belge<sup>147</sup> et, en ordre subsidiaire, également du remboursement au secteur de l'alimentation animale de cotisations versées en exécution de l'arrêté royal du 15 octobre 2000, annulé par le Conseil d'Etat<sup>148</sup>. Le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement a estimé le montant total de paiements (éventuellement) dus par l'Etat à 149 millions d'euros.

<sup>144</sup> Cf. également les commentaires de la Cour des comptes sur le budget initial de l'année 2006 (Doc. Parl., Chambre, DOC 51 2043/003, p. 102-104) et sur le budget ajusté 2006 (Doc. Parl., Chambre, DOC 51 2449/002, p. 64).

<sup>145</sup> 162<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, pp. 274-276; 163<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, pp. 269-271.

<sup>146</sup> Cf. également les commentaires de la Cour des comptes sur le budget initial de l'année 2006 (Doc. Parl., Chambre, DOC 51 2043/003, pp. 100-101).

<sup>147</sup> Les entreprises (non agricoles) qui ne pouvaient bénéficier des mesures d'aide en exécution de la loi du 3 décembre 1999, relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine, ont invoqué la responsabilité civile de l'autorité fédérale pour les dommages économiques subis et intenté une action en dommages et intérêts.

<sup>148</sup> Arrêté royal relatif aux cotisations obligatoires et contributions volontaires dues par le secteur de l'alimentation animale au Fonds pour l'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine. Fin 2005, une partie de ces cotisations et contributions a déjà été remboursée, à concurrence d'environ 5 millions d'euros.

Le 1<sup>er</sup> février 2006, le Comité de concertation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux et communautaires a décidé que ces coûts incomberaient au pouvoir fédéral. Toutefois, l'inscription des crédits nécessaires a été reportée au contrôle budgétaire 2007.

### **3. Programme 25.52.3 –Expertise médicale**

Dans le budget ajusté pour l'année 2006, un crédit<sup>149</sup> de 450.000 euros a été inscrit en vue de renforcer le contrôle de l'absence pour cause de maladie des fonctionnaires fédéraux. Ce montant comprenait le coût, estimé pour 3 mois, de contrôles assurés par le biais du recrutement d'une centaine de médecins à partir du mois d'octobre 2006.

Le crédit inscrit à cet effet dans le projet de budget 2007 s'élève à 958.000 euros. Sur la base d'une extrapolation de cette estimation antérieure, la Cour des comptes ne peut donc pas exclure que ce crédit s'avère insuffisant.

### **4. Programme 25.55.2 – Changements climatiques (Kyoto)**

Lors du conclave budgétaire, il a été décidé que les dépenses afférentes aux fonds budgétaires devaient être globalement réduites de 15 millions d'euros.

Au SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, cette décision s'est traduite par une diminution des crédits du Fonds destiné au financement de la politique fédérale de réduction des émissions de gaz à effet de serre (Fonds Kyoto). Par conséquent, l'ensemble des crédits d'ordonnancement de ce programme diminue légèrement, passant de 2,2 millions d'euros dans le budget ajusté de l'année 2006 à 2,0 millions d'euros dans le budget de l'année 2007. A cet égard, il y a lieu de prendre également en considération le fait que les crédits prévus pour l'année 2006 ne suffiront probablement pas à apurer les obligations existantes et qu'un relèvement du plafond a été demandé au ministre du Budget.

Dès lors, il n'est pas impossible que les crédits inscrits actuellement doivent encore être augmentés au cours de l'année 2007 afin de pouvoir financer ces dépenses.

### **5. Financement des coûts liés à la fièvre catarrhale du mouton ou maladie de la langue bleue**

Le financement des coûts liés à la maladie de la langue bleue sont à la charge de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA).

La Cour des comptes souligne qu'afin de pouvoir disposer de moyens suffisants à cet effet, l'AFSCA a suspendu pendant deux ans le remboursement au Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB) des coûts liés aux tests de laboratoire ESB préfinancés par le BIRB<sup>150 151</sup>. Le dernier paiement aura donc lieu en 2021 au lieu de 2019, comme prévu précédemment. En outre, l'AFSCA devra payer des intérêts supplémentaires au BIRB.

<sup>149</sup> Crédit inscrit à charge de l'allocation de base 52.34.12.01.

<sup>150</sup> Décision prise par le conclave.

<sup>151</sup> Sur la base du protocole du 25 octobre 2005, l'AFSCA doit rembourser annuellement au BIRB quelque 4,5 millions d'euros.

## **SECTION 32 – SPF ECONOMIE, P.M.E., CLASSES MOYENNES ET ENERGIE**

### **Programme 32.42.0 - Administration de l'énergie-programme de subsistance**

La loi du 29 avril 1999<sup>152</sup>, modifiée par la loi du 1<sup>er</sup> juin 2005<sup>153</sup> a prévu en son article 3 qu'une étude prospective sur les perspectives d'approvisionnement en électricité devait être réalisée par la Direction générale de l'énergie en collaboration avec le Bureau du plan, après consultation du gestionnaire du réseau, de la Commission interdépartementale du développement durable et en concertation avec les régions.

Cette étude doit être établie dans les quinze mois suivant l'entrée en vigueur de l'article 3 précité, soit au plus tard pour le 1<sup>er</sup> décembre 2007<sup>154</sup>.

Par ailleurs, la loi du 12 avril 1965<sup>155</sup>, modifiée par la loi du 1<sup>er</sup> juin 2005<sup>156</sup> a prévu en son article 15/13 qu'une étude prospective concernant la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel devait être établie par la même direction générale, en collaboration avec le Bureau du Plan, après avis de la Commission interdépartementale du Développement durable et consultation de divers acteurs oeuvrant dans le secteur du gaz. Une concertation avec les régions est également prévue.

La loi prévoit que cette étude doit être établie au plus tard le premier 15 mars suivant l'entrée en vigueur de cet article, fixée par arrêté royal<sup>157</sup> le 1<sup>er</sup> avril 2007, soit le 15 mars 2008.

Le budget nécessaire pour 2007 a été estimé à 980.000 euros pour ces deux études.

Toutefois, les crédits inscrits au programme 32.42.0 ne paraissent pas inclure les moyens nécessaires pour la réalisation de ces deux études<sup>158</sup>.

<sup>152</sup> Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

<sup>153</sup> Loi du 1<sup>er</sup> juin 2005 portant modification de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, article 3.

<sup>154</sup> L'arrêté royal du 7 mars 2006, fixant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juin 2005 portant modification de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité a prévu l'entrée en vigueur de cette disposition le 1<sup>er</sup> septembre 2006.

<sup>155</sup> Loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, article 15/13.

<sup>156</sup> Loi du 1<sup>er</sup> juin 2005 portant modification de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, article 34.

<sup>157</sup> Arrêté royal du 7 mars 2006 fixant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juin 2005 portant modification de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, article 2.

<sup>158</sup> Sur l'allocation de base 42.02.12.01- Dépenses permanentes pour achat de biens non-durables et de services, le montant prévu (531.000 euros) est inférieur au montant inscrit au budget général des dépenses ajusté pour 2006. Aucun crédit n'est inscrit à l'allocation de base 42.03.12.38 – Etudes et recherches dans le domaine de l'énergie du programme national R&D – Energie.

## **SECTION 33 – SPF MOBILITE ET TRANSPORT**

### **Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles - programme 33.56.2**

Le Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles a été créé en vertu de la loi du 10 août 2001. Les recettes de ce fonds sont constituées d'un prélèvement sur l'IPP. Pour 2007, ce prélèvement représentera 125 millions d'euros.

La Cour des comptes a déjà souligné que le solde de ce fonds, tant en engagement qu'en ordonnancement, avait continuellement augmenté depuis la création du fonds<sup>159</sup>. Cette évolution découle, entre autres, des difficultés liées à la procédure de négociation des avenants à l'accord de coopération du 15 septembre 1993 (qui fixe les conditions d'intervention financière de l'Etat), des délais nécessaires à l'obtention des permis de bâtir et des permis environnementaux, etc... La réalisation des programmes d'investissement prévus dans le cadre du fonds s'avère dès lors inférieure aux prévisions, entraînant des reports du solde d'année en année.

Le solde de ce fonds au 1<sup>er</sup> janvier 2007 est estimé dans le présent projet de budget à 136,3 millions d'euros en engagement et à 293,3 millions d'euros en ordonnancement. Ce solde est basé sur une hypothèse de réalisations en engagements de 142,8 millions d'euros et en ordonnancements de 113,9 millions au cours de l'année 2006.

Les dépenses effectuées en 2006 étant actuellement largement inférieures à cette prévision (soit, au 8 novembre 2006, en engagement : 53,2 millions d'euros ; en ordonnancement : 28,9 millions d'euros), le solde du fonds au 1<sup>er</sup> janvier 2007 semble dès lors sous-évalué. La remarque antérieurement formulée par la Cour en matière d'évolution des soldes reste donc d'actualité.

---

<sup>159</sup> 162<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, Volume I, p. 278-281.



## **SECTION 44 – SPP INTEGRATION SOCIALE, LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET ECONOMIE SOCIALE**

### **1. Justification des crédits**

La Cour des comptes constate une nouvelle fois que la justification ne fournit aucun renseignement, sinon des informations insuffisantes, au sujet du mode de calcul et de l'évolution d'un certain nombre de crédits importants<sup>160</sup>.

Il s'agit, notamment, des crédits pour les subsides versés aux CPAS dans le cadre du droit à l'intégration sociale et dans le cadre de la loi du 2 avril 1965<sup>161 162</sup>, ainsi que des crédits destinés à financer les projets du Fonds social européen (FSE)<sup>163</sup>.

### **2. Programme 44.55.1 – Sécurité d'existence**

#### **2.1. Subsides versés aux CPAS en ce qui concerne le droit à l'intégration sociale**<sup>164</sup>

Le droit à un minimum de moyens d'existence a été institué par la loi du 7 août 1974<sup>165</sup>. Son but était de permettre à toutes les personnes ne disposant pas de moyens ou disposant de moyens insuffisants de vivre décemment. La loi du 26 mai 2002<sup>166</sup>, qui est entrée en vigueur le 1er octobre 2002, a remplacé le droit à un minimum de moyens d'existence par le droit à l'intégration sociale.

Cette législation relève de la compétence du pouvoir fédéral et est appliquée, à l'échelon local, par les CPAS. Ces centres reçoivent de l'Etat fédéral un subside qui correspond à au moins 50 % du montant des revenus qu'ils accordent.

Le crédit prévu à cet effet augmente de 9,3 %, passant de 386,7 millions d'euros dans le budget 2006 ajusté à 426,5 millions d'euros en 2007. La justification ne contient, cependant, aucune information quant au mode de calcul de ce subside.

#### **2.2. Subsides CPAS Loi du 2 avril 1965**<sup>167</sup>

Ce crédit est utilisé pour rembourser la part de l'Etat dans le coût de l'aide accordée par les centres publics d'aide sociale aux Belges et étrangers nécessiteux, non inscrits dans le registre de la population, parmi lesquels les demandeurs d'asile en deuxième phase de la procédure d'asile.

A cet égard, les chiffres de base utilisés ne sont toujours pas actuels (les données les plus récentes datent de mars 2005). La Cour des comptes insiste une nouvelle fois<sup>168</sup> sur la

<sup>160</sup> Cf. aussi les commentaires de la Cour des comptes au sujet du budget initial 2006 (Doc. parl., Chambre, DOC 51 2043/003, pp. 106-108) et du budget 2006 ajusté (Doc. parl., Chambre, DOC 51 2449/002, pp. 66-67).

<sup>161</sup> Loi relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale.

<sup>162</sup> Allocations de base 55.11.43.16 et 55.12.43.23.

<sup>163</sup> Allocation de base 55.43.33.02.

<sup>164</sup> Allocation de base 55.11.43.16.

<sup>165</sup> Loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence.

<sup>166</sup> Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

<sup>167</sup> Allocation de base 55.12.43.23.

<sup>168</sup> Cf. les commentaires de la Cour des comptes au sujet du budget 2006 ajusté (Doc. parl., Chambre, DOC 51 2449/002, pp. 66-67).

nécessité de systématiquement tenir compte, pour le calcul du crédit, de l'analyse des tendances récentes (par exemple, l'évolution du nombre de demandeurs d'asile, le nombre de demandeurs d'asile dont la demande a été déclarée recevable et qui ont droit à l'aide et la limitation de l'aide de l'Etat en cas de déplacement des demandeurs d'asile vers une autre commune ou en cas d'absence de la preuve d'une habitation offerte dans la propre commune du demandeur). En ce qui concerne ce dernier aspect, les documents budgétaires ne permettent pas de déterminer si les mesures annoncées par le ministre, lors de la discussion des observations formulées par la Cour des comptes au sujet de l'ajustement du budget 2006<sup>169</sup>, ont déjà actuellement des répercussions sur le budget.

### **3. Programme 44.55.4 – Economie sociale**

#### **3.1. Subsidés aux services publics dans le cadre du programme Printemps Economie sociale (allocation de base 55.42.43.03)**

La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et le programme Printemps, adopté par le Conseil des ministres du 17 mars 2000, constituent la base juridique de ce subventionnement. L'objectif est, en l'espace de cinq ans, de diminuer d'un tiers le nombre de personnes qui dépendent du minimum de moyens d'existence ou du revenu d'intégration sociale et d'augmenter de moitié la mise au travail.

En exécution de l'arrêté royal du 11 juillet 2002<sup>170</sup>, une subvention majorée est accordée par l'Etat aux CPAS pour des initiatives spécifiques d'insertion sociale dans l'économie sociale. Par ailleurs, il est prévu une extension du champ d'application de l'activation SINE (intervention financière du centre public d'aide sociale dans le coût salarial d'un ayant droit à l'intégration sociale mis au travail dans une initiative sociale et dispense de cotisations patronales).

Dans sa déclaration de politique<sup>171</sup>, le Gouvernement a annoncé qu'il porterait de 2000 à 3000 le nombre d'emplois en matière d'économie sociale afin de donner des chances optimales aux chômeurs de longue durée et aux personnes peu qualifiées, par le biais d'une occupation de courte durée auprès du CPAS ou par son intermédiaire, en vue de leur intégration dans le marché de l'emploi régulier.

Le crédit 2007 s'élève à 21,5 millions d'euros, soit une augmentation de 25 % par rapport au budget 2006 ajusté

#### **3.2. Financement des projets du FSE (Fonds social européen) (allocation de base 55.43.33.02).**

Cette allocation de base est destinée à soutenir les projets des CPAS qui proposent des actions d'accompagnement et de formation à un public cible particulièrement vulnérable (personnes qui sollicitent le revenu d'intégration sociale ou une aide sociale).

---

<sup>169</sup> Idem, p. 115.

<sup>170</sup> Arrêté royal du 11 juillet 2002 portant octroi d'une subvention majorée de l'Etat aux centres publics d'aide sociale pour les initiatives spécifiques d'insertion sociale dans l'économie sociale.

<sup>171</sup> Déclaration de politique fédérale du 17 octobre 2006, volet Compétitivité et Pouvoir d'achat, p. 10.

Ce programme est partiellement<sup>172</sup> financé par le FSE et a pour objectif d'augmenter l'employabilité des plus faibles sur le marché.

La justification ne contient à nouveau<sup>173</sup> guère d'information quant au mode de calcul de ce crédit ou à l'exécution de ce programme.

La Cour des comptes constate que la position débitrice du Fonds d'économie sociale continue de se creuser. Le solde estimé au 1er janvier 2007 s'élève à 9,1 millions d'euros contre 5,2 millions d'euros en 2006 et la position débitrice maximale autorisée est à nouveau majorée pour atteindre 11,2 millions d'euros<sup>174</sup>. La justification de la disposition légale précise que cette dernière crée la possibilité de résoudre des problèmes temporaires de liquidités pour le Fonds d'économie sociale.

La Cour des comptes attire l'attention sur le fait que des contrôles menés par la Cour des comptes européenne ont révélé des insuffisances dans l'administration et le contrôle. La Commission européenne a, de ce fait, estimé qu'elle ne disposait pas de garanties suffisantes quant au contrôle des flux financiers vers les CPAS et les promoteurs<sup>175</sup>. Un nouvel audit effectué au mois d'avril 2006 a, à nouveau, fait apparaître des lacunes dans les procédures de gestion. L'impact possible sur le financement des projets n'était pas encore connu au moment de l'élaboration du budget<sup>176</sup>.

La justification ne précise pas les implications qu'aurait le non-versement éventuel des fonds de l'Union européenne sur le déroulement ultérieur des projets. La Cour des comptes constate que les dépenses inscrites à la charge du programme 23.55.4 – Economie sociale ont été fortement diminuées (de 5 millions d'euros dans le budget 2006 ajusté à 1,2 million d'euros dans le budget 2007), alors que les recettes prévues dans le projet de budget des voies et moyens augmentent à nouveau pour atteindre 9,9 millions d'euros<sup>177</sup>. Eu égard à la problématique exposée ci-dessus, il convient de formuler une certaine réserve quant à l'estimation de ces recettes.

---

<sup>172</sup> La contribution du FSE s'élève à 50 % maximum des coûts totaux entrant en considération pour un financement.

<sup>173</sup> Cf. les commentaires de la Cour des comptes au sujet du budget initial 2006 (Doc. parl., Chambre, DOC 51 2043/003, pp. 107-108) et du budget 2006 ajusté (Doc. parl., Chambre, DOC 51 2449/002, p. 67).

<sup>174</sup> Disposition légale 2.44.9, § 2. Le FSE inscrit au programme 23.56.9 du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale présente aussi, pour la même raison, une position débitrice, dont le plafond maximum autorisé est à présent relevé de 10,2 à 15,5 millions d'euros (cf. commentaire de la section 23).

<sup>175</sup> Lettre de la Commission européenne du 12 juillet 2006.

<sup>176</sup> Un rapport d'audit négatif de la Cour des comptes européenne pourrait avoir pour conséquence que la Commission européenne décide de mettre un terme, en tout ou en partie, à l'aide accordée au fonds pour le financement des projets concernés. Etant donné que l'Etat belge préfinance les différents projets, il en résulte également que les montants octroyés aux CPAS et à d'autres promotions doivent éventuellement être récupérés.

<sup>177</sup> Article 39.03 – Intervention du Fonds social européen en faveur du Fonds d'économie sociale – programmation 2000-2007 (Recettes affectées au programme 44-55-4). Dans le budget ajusté pour l'année 2006, l'estimation des recettes avait été ramenée à 0 en raison de l'incertitude relative aux versements de l'Union européenne.

## **SECTION 46 – SPP POLITIQUE SCIENTIFIQUE**

### **1. Programme 46.60.2- Recherche et développement dans le cadre international**

Le projet Galileo, développé depuis 2002 par l'Union européenne et l'Agence spatiale européenne (ESA) a pour objectif la mise au point d'un système autonome de radio-navigation par satellite (appelé GNSS).

Le siège du projet, provisoirement basé à Bruxelles<sup>178</sup>, se voit exonéré des charges de TVA et accises.

En ce qui concerne les autres impôts, le Conseil des ministres du 21 janvier 2005 a décidé que la Belgique apporterait une compensation supplémentaire unique de 5 millions d'euros à l'ESA. Ce versement a été effectué en 2005 à la charge des crédits alloués pour la participation belge aux activités de l'ESA<sup>179</sup>, alors que ces crédits avaient été réduits par rapport à l'année 2004, entraînant un report de paiements sur les années suivantes et l'application de plans de rattrapage<sup>180</sup>.

Lors du conclave budgétaire relatif au projet de budget 2007, le gouvernement a décidé d'augmenter les crédits consacrés à l'ESA de ce montant.

Toutefois, lors de ce même conclave, le gouvernement a décidé de transférer 3 millions d'euros de l'allocation de base dédiée aux contributions à l'ESA vers une dotation spécifique aux établissements scientifiques<sup>181</sup> afin de faire face à des dépenses urgentes. Il ressort toutefois des tableaux du projet de budget que cette somme a déjà été répartie entre les dotations spécifiques de différents établissements scientifiques au sein du programme 46.60.3.

Il en résulte que la contribution à l'ESA se voit sous-évaluée de 3 millions d'euros<sup>182</sup>, alors que les crédits inscrits à cet effet tiennent déjà compte de plans de rattrapages induits par des reports de charge antérieurs<sup>183</sup>.

### **2. Programme 46.61.6 – Dotations aux Communautés flamande et française**

La Cour des comptes relève que les crédits destinés aux communautés pour le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers<sup>184</sup> sont inférieurs de 132.000 euros pour la Communauté flamande et de 267.000 euros pour la Communauté française, aux montants établis conformément à l'article 62, §2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. La

<sup>178</sup> La Belgique s'est par ailleurs portée candidate pour le siège définitif.

<sup>179</sup> Sur l'allocation de base 60.22.35.12 – Participation belge aux activités de l'Agence spatiale européenne.

<sup>180</sup> Doc. parl. Chambre 51 1370/002, p. 91.

<sup>181</sup> Allocation de base 60.37.41.11 – Dotation spécifique aux Etablissements scientifiques fédéraux pour couvrir des besoins exceptionnels en vue du renforcement et de la modernisation de leurs activités de service public scientifique.

<sup>182</sup> Les montants prévus étaient de 183,7 millions d'euros + 5 millions d'euros pour Galileo, soit 188,7 millions d'euros. Seuls 185,7 millions d'euros sont inscrits au projet de budget général des dépenses pour 2007.

<sup>183</sup> Soit 7,5 millions provenant du plan de rattrapage initié en 2003 et 11,25 millions d'euros provenant du plan de rattrapage initié en 2005.

<sup>184</sup> Inscrits aux allocations de base 61.60.45.01 et 60.61.45.02.

rectification résultant d'une double comptabilisation antérieure<sup>185</sup> est en effet imputée sur les paiements effectués en 2006. Dès lors, il n'y a plus lieu de réduire les montants pour 2007, établis conformément à la loi spéciale précitée.

---

<sup>185</sup> Doc. parl. Chambre DOC 51 2449/002, p.68.

## **SECTION 51 – DETTE PUBLIQUE**

L'article 8 de la loi contenant le budget des Voies et Moyens fixe notamment les règles d'émission des emprunts de l'Etat et les principes fondamentaux de la gestion de la dette. Dans ce cadre, le ministre des Finances est autorisé à conclure des opérations de gestion financière telles que les rachats de titres, les placements et l'utilisation de produits dérivés.

Au cours des dernières années, les produits dérivés ont été utilisés dans le cadre d'une gestion active du risque de taux et du risque de change.

Le projet de loi contenant le budget des Voies et Moyens de l'année budgétaire 2007, article 8, § 3, 1°, i), autorise à présent le ministre des Finances à recourir aux produits dérivés pour la gestion du coût de la consommation d'énergie et des autres frais de fonctionnement de l'Etat fédéral, que le Roi peut désigner.

Les notes justificatives ne contiennent pas d'information suffisante sur la prise en compte des risques que l'Etat pourrait éventuellement encourir à cette occasion<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> Doc. Parl. Chambre, 51 2704/001, p. 153.

## **CHAPITRE III – FONDS DE RESTITUTION ET D'ATTRIBUTION**

### **Attributions à la sécurité sociale**

Les tableaux des fonds d'attribution à la sécurité sociale font apparaître une sous-évaluation globale des moyens transférés de 42,1 millions d'euros qui résulte d'une part, d'une sous-estimation de la TVA et du précompte mobilier attribués (respectivement de 67,4 et 9 millions d'euros) et d'autre part d'une surévaluation de 34,3 millions d'euros des recettes prélevées sur les accises sur le tabac. Les commentaires relatifs aux différents fonds d'attribution à la sécurité sociale figurent ci-dessous.

#### **1. Article 66.33 – Affectation à la sécurité sociale du produit d'accises sur le tabac manufacturé**

Tableau du projet de loi

Les tableaux du projet de budget prévoient un montant de 722.623.000 euros attribués à ce titre à la sécurité sociale. Ce montant est la somme des éléments suivants :

- 62.500.000 euros indexés depuis 2003, soit 68.102.450,75 euros en vertu de l'article 66, § 5, de la loi-programme du 2 janvier 2001, destinés à l'ONSS-Gestion globale et au Fonds pour l'équilibre financier du statut social des indépendants (FEFI);
- 32,5 % du produit des accises sur le tabac conformément à l'article 67ter de cette loi-programme, soit 654.520.549,25 euros, destinés à l'INAMI.

Cette estimation de 654,5 millions d'euros implique que les accises sur le tabac s'établiraient à 2.013,9 millions d'euros<sup>187</sup> pour 2007. A ce propos, il convient de relever que l'ensemble des recettes des accises est évalué à 6.815,4 millions d'euros pour 2006<sup>188</sup>. Etant donné que les recettes des accises sur le tabac ont représenté 24 % de l'ensemble des accises durant l'année 2005 et les huit premiers mois de 2006, on peut estimer ce produit à 1.635,7 millions d'euros pour l'année 2006. Si ce produit devait s'élever à 2.013,9 millions d'euros en 2007, cela impliquerait une augmentation de ces accises de 378,2 millions d'euros<sup>189</sup> soit une croissance de 23 %<sup>190</sup>, ce qui semble irréaliste par rapport à la croissance globale de l'ensemble des accises qui serait de 8,8 % selon l'Exposé général<sup>191</sup>. Par ailleurs, l'Exposé général précise qu'en 2007, l'augmentation des recettes des accises sur le tabac n'atteindrait que 272,7 millions d'euros<sup>192</sup>. Le total du produit des accises sur le tabac s'élèverait dès lors à 1.908,4 millions d'euros<sup>193</sup> en 2007. L'application de l'article 67ter de la loi-programme précitée impliquerait donc un transfert de 620,2 millions d'euros<sup>194</sup> au lieu de 654,5 millions d'euros. Le montant inscrit tant en

<sup>187</sup>  $654.520.549,25 / 32,5 \% = 2.013,9$  millions d'euros.

<sup>188</sup> Exposé général, Doc. parlementaire, Chambre, Doc. 51 2703/001, p. 158.

<sup>189</sup>  $2.013,9 - 1.635,7 = 378,2$ .

<sup>190</sup>  $378,2 / 1.635,7 = 23 \%$ .

<sup>191</sup> Voir tableau VI A Recettes totales, p. 158 de l'Exposé général précité.

<sup>192</sup> Exposé général, p. 151.

<sup>193</sup>  $1.635,7 + 272,7 = 1.908,4$ .

<sup>194</sup>  $32,5 \% \text{ de } 1.908,4 = 620,2$ .

recettes qu'en dépenses à cet article 66.33 semble donc surévalué de 34,3 millions d'euros<sup>195</sup>.

#### Programme justificatif

En ce qui concerne la justification du budget, il convient de relever que :

- l'intitulé de l'article 66.33 diffère de l'intitulé du tableau du projet de budget<sup>196</sup> ;
- la justification mentionne erronément les montants relatifs aux années 2004 à 2006 et non 2005 à 2007 ;
- l'affectation du produit d'accises sur le tabac en 2007 n'est pas étayée.

#### **2. Article 66.36 - Affectation à la sécurité sociale du produit de l'imposition des avantages obtenus lors de l'attribution d'options sur des actions (loi du 26 mars 1999), affectation du produit dans le cadre du Maribel scientifique, exécution du pacte des générations et de l'accord social**

Pour ces différentes affectations, le montant inscrit dans le tableau du projet de budget s'élève à 124.678.000 euros, alors que la justification du budget ne précise que l'affectation à la sécurité sociale du produit de l'imposition des avantages obtenus lors de l'attribution d'options sur des actions, soit 41.866.000 euros<sup>197</sup>.

Le montant inscrit dans les tableaux budgétaires excède donc de 82.812.000 euros le montant cité dans le programme justificatif. Ce surplus se décompose comme suit<sup>198</sup> :

• Effet retour réductions de charges jeunes et vieux (art 66, § 7) <sup>199</sup>	46.812.000 euros
• Effet retour fiscal de l'accord social (art 66, § 10)	5.000.000 euros
• Maribel scientifique	31.000.000 euros

En application de l'article 66, § 7 de la loi-programme du 2 janvier 2001 qui prévoit que soit prélevé, en faveur de l'ONSS-Gestion globale, un montant sur l'impôt des sociétés et sur l'impôt des personnes physiques à titre d'effet de retour fiscal sur les nouvelles réductions de cotisations sociales patronales, il conviendrait donc de créer le ou les fonds d'attribution adéquats<sup>200</sup>.

<sup>195</sup> 654,5 – 620,2 = 34,3.

<sup>196</sup> « Affectation à la sécurité sociale des recettes provenant des augmentations des accises relatives aux tabacs manufacturés et aux huiles minérales. »

<sup>197</sup> Montant cohérent avec la somme des montants destinés aux travailleurs salariés et indépendants, rôle IPP-Stock-options (40,1 + 1,8) du tableau V Recettes cédées, attribuées, affectées, réalisations 2005 et prévisions 2006 et 2007, répartition selon les bénéficiaires, voir p. 156 de l'Exposé général.

<sup>198</sup> Notifications dépenses primaires ; Conseil des ministres du 17 octobre 2006, pp. 38 et 39 et données provenant de l'O.N.S.S.

<sup>199</sup> Loi-programme du 2 janvier 2001.

<sup>200</sup> A noter, en outre, que l'Exposé général détaille bien un prélèvement sur le précompte professionnel évalué à 82,8 millions d'euros en 2007 (p. 156).



### **3. Article 66.37 - Fonds d'attribution concernant la contribution de la TVA à la sécurité sociale et au Fonds des pensions de la police intégrée.**

Tableau de la loi

Les montants cités dans le tableau du projet de budget sont sous-estimés de 67,4 millions d'euros. Cette sous-évaluation a deux raisons.

La première est la sous-évaluation des recettes de la TVA de 228,3 millions d'euros. Le projet de budget a été établi, en ce qui concerne l'article 66.37, en tenant compte d'une estimation des recettes 2007 de la TVA de 23.648,4 millions d'euros alors que l'Exposé général<sup>201</sup> évalue ces recettes à 23.876,7 millions d'euros soit une différence de 228,3 millions d'euros. Conformément à l'article 66 de la loi programme du 2 janvier 2002, l'attribution de 23,514 % de 228,3 millions implique une sous-évaluation des recettes transférées de 53,7 millions d'euros (à répartir à raison 51,5 millions d'euros pour l'ONSS et 2,2 millions d'euros pour le FEFI).

La seconde est la sous-estimation de 13,7 millions d'euros de la cotisation patronale visée à l'article 6, § 1er, de la loi du 6 mai 2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale, qui est prélevée sur le produit des recettes de la T.V.A en application de l'article 191 de la loi-programme(I) du 24 décembre 2002. En 2005, 91.143.325,16 euros ont été versés à ce titre. Comme il s'agit de traitement, il y a lieu de tenir compte, pour 2006 et 2007, de deux sauts d'index. Un montant au moins égal à 94,8 millions d'euros<sup>202</sup> aurait dû être prévu au lieu de 81,1 millions d'euros.

Programme justificatif

Le tableau du projet de programme justificatif retraçant l'historique de cet article devrait faire apparaître les soldes reportés à 2005 et à 2006, respectivement 178.737.555,69 euros et 690.488.555,69 euros.

Pour l'année 2007, le total des montants cités dans le programme justificatif est égal à 9.801,9 millions d'euros soit 0,2 million d'euros supérieur au montant inscrit au tableau de la loi (9.801,7 millions d'euros). En effet, le montant cité pour le Fonds de fermeture des entreprises<sup>203</sup>, est fixé à 1.528.000 euros alors que ce montant est estimé par l'ONSS à 1.400.000 euros<sup>204</sup>, ce qui explique l'essentiel de cette différence de 0,2 million d'euros. De plus, comme le Fonds de fermeture des entreprises est un organisme distinct, il devrait être repris sous un titre particulier ou se trouver sous la dénomination « ONEm » au lieu d'être repris sous la dénomination « Indépendants ».

La ligne bonus emploi est fixée à zéro et la compensation crédit d'impôt est évaluée à 534.200.000 euros, alors que l'article 66, § 1<sup>er</sup>, 9<sup>e</sup> alinéa de la loi-programme du 2 janvier 2001 précise bien qu'il s'agit de financer le coût du bonus emploi. C'est donc sous cette dénomination que doit être imputé le montant de 534.200.000 euros, la ligne « compensation crédit d'impôt » devant être supprimée.

<sup>201</sup> Page 159.

<sup>202</sup>  $91.143.325,16 \times 1,02 \times 1,02 = 94.825.515,50$

<sup>203</sup> Intitulé erronément IPA dans le texte français.

<sup>204</sup> 31<sup>ème</sup> rapport du Comité de gestion de la sécurité sociale au Gouvernement : préfiguration du budget 2007 et budget pluriannuel pour 2008, 2009 et 2010.

Le financement du Fonds des handicapés devrait se trouver sous le titre « ONSS » ou figurer sous un titre particulier mais non sous la dénomination « INAMI ».

Enfin, les estimations des réalisations 2005 et 2006 tiennent compte de prélèvements dont le montant n'est pas encore fixé par arrêté royal. Le total de ces montants s'élève à 722,3 millions d'euros. Le tableau qui suit les détaille.

année	objet	référence légale	montants en euros
2005	économie sociale	66, § 2, 7° LP 2/1/01	13.119.996,00
2005	convention premier emploi	66, § 2, 8° LP 2/1/01	13.400.004,00
2006	police intégrée	190, § 2 LP (I) 24/12/02	93.620.000,00
2006	bonus emploi	66, § 2, 10° LP 2/1/01	505.200.000,00
2006	fonds de fermeture	66, § 2, 12° LP 2/1/01	1.400.000,00
2006	fonds des handicapés	66, § 2, 13° LP 2/1/01	4.625.000,00
2006	cellule de mise à l'emploi	66, § 2, 14° LP 2/1/01	13.875.000,00
2006	financement des ALE	66, § 2, 2° LP 2/1/01	22.310.000,00
2006	titres services (2e arrêté)	66, § 2, 7° LP 2/1/01	50.798.000,00
2006	convention premier emploi	66, § 2, 8° LP 2/1/01	3.932.000,00
			722.280.000,00

#### **4. Article 66.92 - Affectation à la sécurité sociale du précompte mobilier**

L'article 66, § 6, de la loi-programme du 2 janvier 2001 prévoit que 15 % du précompte mobilier sont attribués à la sécurité sociale. Les recettes 2007 en sont évaluées à 2.982,1 millions d'euros<sup>205</sup>, ce qui implique une sous-évaluation des prélèvements de 9 millions d'euros dans le tableau de la loi, et dans le programme justificatif, qui devrait mentionner un montant de 447,3 millions d'euros au lieu de 438,3 millions d'euros<sup>206</sup>.

#### **5. Article 66.94 - Fonds d'attribution concernant la cotisation du secteur du diamant**

Les notifications des dépenses primaires prévoient l'attribution de 15 millions d'euros de cette cotisation à raison de 90 % pour l'ONSS-Gestion globale et 10 % pour le FEFI. L'Exposé général la prévoit bien parmi les prélèvements sur l'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés<sup>207</sup>. Toutefois, le programme justificatif ne contient pas de précision pour cet article

#### **6. Article 66.95 - Affectation à la sécurité sociale de la cotisation d'emballage**

L'article 67quinquies de la loi-programme du 2 janvier 2001 prévoit un prélèvement de 130 millions d'euros sur les recettes d'accises et taxes y assimilées, affecté à l'INAMI au profit de l'assurance soins de santé.

Le programme justificatif ne fournit pas d'explication pour cet article.

<sup>205</sup> Exposé général, p. 158.

<sup>206</sup>  $2.982,1 \times 15\% = 447,3$  ;  $447,3 - 438,3 = 9$  millions d'euros.

<sup>207</sup> Exposé général, p. 156.

## **PARTIE IV – SECURITE SOCIALE**

## **1. Introduction**

Dans la Gestion globale des travailleurs salariés comme dans celle des travailleurs indépendants, un excédent budgétaire est escompté pour l'année 2007. L'excédent dans le régime des travailleurs salariés sera affecté majoritairement à la constitution du *Fonds pour l'avenir des soins de santé*, encore à créer (cf. infra, point 4.1.2.). Dans le cas des travailleurs indépendants, le solde positif sera partiellement attribué à ce fonds et partiellement au nouveau "Fonds pour le bien-être des indépendants".

Dans les deux gestions globales, l'excédent budgétaire résulte d'un nombre élevé de mesures adoptées par le Gouvernement lors de l'établissement du budget.

Les deuxième et troisième chapitres traitent respectivement de la Gestion globale des travailleurs salariés et de celle des travailleurs indépendants. Le dernier chapitre aborde un certain nombre de prestations spécifiques : les prestations de l'assurance soins de santé (où l'accent est mis sur l'objectif budgétaire global et les prestations payées en dehors de cet objectif) et l'influence du pacte de solidarité entre les générations sur les allocations versées dans les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants.

Les tableaux figurant dans le texte ci-après se basent sur les chiffres de 2006 et 2007, tels qu'ils figurent dans l'exposé général du projet de budget 2007.

## 2. Gestion globale des travailleurs salariés

Comme il ressort du tableau ci-dessous, l'excédent budgétaire dans la Gestion globale des travailleurs salariés est estimé à 299,2 millions d'euros.

Tableau : Gestion globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés, hors transferts internes

(en millions d'euros)

	<i>Budget ajusté 2006 (1)</i>	<i>Budget ONSS- Gestion globale 2007 (2)</i>	<i>Budget 2007 (3)</i>	<i>Evolution du budget = (3) - (1)</i>
<i>Cotisations perçues par la Gestion globale (A)</i>	35.284,7	36.625,3	37.020,6	1.735,9
<i>Subventions de l'Etat</i>	5.434,8	5.529,40	5.523,9	89,1
<i>Financement alternatif</i>	9.689,3	10.180,8	10.338,3	649,0
<i>Cotisations perçues par les IPSS et l'administration fiscale (recettes affectées) (B)</i>	1.932,5	1.931,2	1.936,5	4,0
<i>Transferts externes, revenus de placements et recettes diverses</i>	1.310,6	1.463,3	1.462,8	152,2
Recettes courantes	53.651,9	55.730,0	56.282,1	2.630,2
<i>Prestations (C)</i>	48.436,3	50.467,8	50.359,7	1.923,4
<i>Frais de paiement et d'administration, transferts externes, charges d'intérêt et dépenses diverses</i>	5.326,5	6.045,9	5.622,1 <sup>208</sup>	295,6
Dépenses courantes	53.762,8	56.513,7	55.981,8	2.219,0
Solde opérations courantes	-110,9	-783,7	300,3	411,2
Solde comptes de capital	-15,9	-1,1	-1,1	14,8
<b>RESULTAT BUDGETAIRE</b>	-126,8 <sup>209</sup>	-784,8	299,2	426,0
Coefficient de couverture (cotisations/prestations ; (A+B)/C)	76,84 %	76,40 %	77,36 %	0,52 %

Le 31<sup>e</sup> rapport au Gouvernement de l'ONSS-Gestion globale avait estimé le déficit budgétaire de l'année 2007 à 784,8 millions d'euros sans mesures complémentaires. Le Gouvernement a pris des mesures d'un montant de 1.084 millions d'euros pour aboutir à un solde budgétaire positif de 299,2 millions d'euros.

Sur ce solde, un montant de 288,6 millions d'euros sera versé au *Fonds pour l'avenir des soins de santé*, encore à créer, et 10 millions d'euros au *Fonds amiante*

<sup>208</sup> Le transfert au Fonds amiante est considéré comme une recette interne dans le chef du Fonds des maladies professionnelles, alors que celui en faveur de l'ONSS est considéré comme une dépense externe. Dans le tableau, les transferts externes sont réduits à concurrence de 10 millions d'euros.

<sup>209</sup> Sans tenir compte d'un nouvel excédent de liquidités dans le chef des organismes assureurs, estimé à 150 millions d'euros.

également à instaurer. Le solde final de la Gestion globale des travailleurs salariés s'élèvera de ce fait à 0,6 million d'euros.

Ci-dessous figure un bref commentaire des recettes et des dépenses globales. Les dépenses relatives aux prestations spécifiques sont abordées au point 4.

## 2.1. Recettes

### 2.1.1. Cotisations

Les cotisations perçues par la Gestion globale augmentent de 4,92 % en 2007, dont 3,80 % comme estimé dans le 31<sup>e</sup> rapport au Gouvernement et 1,12 % découlant des mesures adoptées durant le conclave budgétaire.

L'augmentation des cotisations, telle qu'estimée par l'ONSS-Gestion globale, résulte de l'augmentation de la masse salariale. La hausse estimée de la masse salariale s'élève à 4,08 %<sup>210</sup> pour le secteur privé et à 3,08 % pour le secteur public. Toutefois, l'effet de l'augmentation de la masse salariale est partiellement neutralisé par une augmentation de 411,6 millions d'euros des réductions de cotisations, qui atteignent ainsi 6.027 millions d'euros.

Les principaux éléments intervenant dans les réductions de cotisations sont les suivants (le taux d'augmentation par rapport à 2006 est indiqué entre parenthèses) :

- affectations spéciales au bonus jeunes non-marchand : 30 millions d'euros, et au Maribel scientifique (à instaurer) : + 31 millions d'euros<sup>211</sup>. Ces dotations sont fixées par le SPF Sécurité sociale. La Cour des comptes n'a pu obtenir aucune information quant au mode de calcul de celles-ci ;
- réductions de cotisation structurelles (hauts et bas salaires inclus) : + 66,4 millions d'euros (+1,73 %) ;
- réductions de cotisation pour les groupes-cibles : + 195,5 millions d'euros (+54,49 %). L'augmentation concerne principalement les nouveaux bonus travailleurs âgés à concurrence de 74,9 millions d'euros et l'augmentation à concurrence de 100,6 millions d'euros des réductions de cotisations supplémentaires pour les bonus emploi jeunes, qui atteignent 140,9 millions d'euros (en 2006, un trimestre seulement) ;
- réduction des cotisations personnelles : +106,2 millions d'euros (+19,80 %).

<sup>210</sup> En se basant sur une croissance du PIB de 2,20 % (Bureau du Plan, septembre 2006), la croissance de la masse salariale est estimée à 4,08 %, à savoir 2,41 % en raison de l'indexation (1,90 %) et de la croissance salariale réelle, 1,16 % découlant de croissance de l'emploi et 0,51 % résultant de l'extension du champ d'application (en ce compris, notamment, l'effet positif induit des cotisations de sécurité sociale pour les titres-service et les mesures de répression de la fraude sociale).

<sup>211</sup> Le 31<sup>e</sup> rapport a prévu pour ces affectations spéciales des montants s'élevant, respectivement, à 45 et 40 millions d'euros. Le conclave budgétaire a diminué ces réductions de cotisations de, respectivement, 15 et 9 millions d'euros. Dans l'exposé général, la limitation de la réduction de cotisation pour le bonus jeunes non-marchand est considérée comme une sous-utilisation sans être répercutée dans le tableau synthétique des réductions de cotisations (cf. doc parl., Chambre, DOC 51 2703/001, p. 240). La dotation du Maribel scientifique sera compensée par le biais du financement alternatif. La dotation du Maribel social a été réduite de 7,2 millions d'euros pour atteindre 431 millions d'euros.

Les principales mesures relatives à la perception des cotisations décidées par le Gouvernement lors du conclave budgétaire sont les suivantes :

**- Réestimation : +202 millions d'euros**

Dans le 31<sup>e</sup> rapport au Gouvernement, les cotisations perçues par la Gestion globale ont été estimées à 36.625,3 millions d'euros. La réestimation correspond à une hausse supplémentaire des recettes tirées des cotisations de sécurité sociale de 0,55 %. Cette mesure adoptée durant le conclave budgétaire consiste en une correction SEC de 102 millions d'euros et en une estimation supplémentaire de 100 millions d'euros.

- Correction SEC : +102 millions d'euros

A cet égard, il convient, en première lieu, de faire observer que l'estimation des recettes de sécurité sociale figurant dans le budget de l'ONSS-Gestion globale ne coïncide pas entièrement avec les estimations effectuées selon la méthodologie SEC.

L'ONSS établit son budget en termes de droits courus et de droits échus, ce qui signifie qu'en 2007 seront imputés les avances de décembre 2006, le décompte du dernier trimestre de 2006, les trois premiers trimestres de 2007 et les avances d'octobre et de novembre 2007<sup>212</sup>.

Les estimations effectuées selon la méthodologie SEC comprennent les revenus des quatre trimestres de 2007. Les cotisations de sécurité sociale exprimées en termes de SEC excèdent de quelque 159 millions d'euros les recettes estimées par l'ONSS dans son budget. Il s'agit de la croissance annuelle des avances de décembre et du décompte du dernier trimestre. Ces cotisations de sécurité sociale ne seront perçues qu'en janvier 2008 et seront en partie, soit à concurrence de 102 millions d'euros, imputées en recettes au budget 2007.

Cette correction SEC, de nature comptable, n'a pas d'influence sur l'équilibre financier de l'ONSS-Gestion globale en 2007.

- Réestimation de la croissance économique : +100 millions d'euros

La Cour des comptes n'a obtenu aucune information quant au mode de calcul de cette réestimation. La nouvelle estimation correspond à une hausse supplémentaire de près de 0,30 % des recettes provenant des cotisations de sécurité sociale.

**- Perception des cotisations patronales sur le simple pécule de vacances en fin de contrat : + 176,6 millions d'euros**

Le simple pécule de vacances payé à l'expiration d'un contrat d'emploi sera désormais soumis aux cotisations de sécurité sociale (cotisations de l'employeur et du travailleur). Pour le moment, l'employeur actuel n'est pas redevable d'une cotisation sur ce montant. Par contre, le nouvel employeur était (le cas échéant) redevable de la cotisation sur la totalité du simple pécule de vacances.

---

<sup>212</sup> Les recettes réelles provenant des avances de décembre 2006 et le décompte du dernier trimestre de 2006 interviendront en janvier 2007. Les avances d'octobre et de novembre 2007 seront perçues en novembre et décembre 2007.

La mesure comporte une composante structurelle et une composante unique. Le supplément structurel de recettes découle du fait que, dorénavant, des cotisations de sécurité sociale seront également perçues sur le simple pécule de vacances d'employés qui n'entrent pas au service d'un nouvel employeur. Pour les employés qui entrent effectivement au service d'un nouvel employeur, la mesure n'engendre qu'une recette supplémentaire unique, étant donné que les cotisations sont payées plus tôt.

Pour l'année civile 2007, le produit escompté de la mesure est estimé à 235,5 millions d'euros dont les trois quarts seront réalisés dans le cadre des recettes de 2007 (176,6 millions d'euros). La Cour des comptes fait remarquer que les données disponibles ne permettent pas d'estimer avec précision le supplément de recettes. Il n'est pas davantage possible de procéder à une estimation de la part respective des cotisations supplémentaires structurelles et des effets uniques.

**- Mesures en matière de fraude sociale : + 40,9 millions d'euros et lutte contre le travail illégal : + 18,2 millions d'euros.**

Le Gouvernement adopte le plan stratégique du SRRS (Service de renseignement et de recherche en matière sociale). En ce qui concerne la fraude en matière de cotisations, le produit des mesures est estimé à 54,5 millions d'euros, dont 40,9 millions durant les trois premiers trimestres de l'année. Dans son 31<sup>e</sup> rapport au Gouvernement, l'ONSS a déjà tenu compte d'un supplément des recettes des cotisations de sécurité sociale de quelque 40 millions d'euros<sup>213</sup> provenant de la lutte contre la fraude sociale. La Cour des comptes fait observer qu'il ne ressort pas des informations si, pour estimer les recettes supplémentaires de 2007, il a déjà été tenu compte des montants compris dans les estimations figurant dans le 31<sup>e</sup> rapport. Dans la négative, des mesures supplémentaires devront être prises pour réaliser la recette prévue de 54,5 millions d'euros sur une base annuelle.

En outre, le Gouvernement a également annoncé que des mesures seront prises pour réprimer le travail illégal dans des secteurs spécifiques (notamment le secteur de la construction et l'horeca). Le produit des mesures prises est estimé à 18,2 millions d'euros. Des mesures concrètes devront encore être élaborées à cet effet.

### **2.1.2. Financement alternatif**

Par rapport à 2006, les recettes du financement alternatif passent de 9.689,3 millions d'euros à 10.338,3 millions d'euros (+ 6,70 %). Le financement alternatif réalisé par le biais des *recettes de la TVA* augmente de 459,6 millions d'euros, dont 424,2 millions d'euros pour l'ONSS-Gestion globale et 35,4 millions d'euros pour l'INAMI.

Les principales mesures prises par le Gouvernement lors du conclave budgétaire portent sur l'élargissement de la base de financement de la sécurité sociale. A partir de 2007, une partie des recettes de l'impôt des personnes physiques et des sociétés sera

---

<sup>213</sup> Le montant des cotisations de sécurité sociale supplémentaires ne peut se déduire directement du 31<sup>e</sup> rapport, mais doit être calculé sur la base de la croissance de la masse salariale. L'ONSS estime le montant de cette croissance à 90 millions d'euros. Sur la base d'un taux de cotisation de 47,07 %, les cotisations supplémentaires atteindront un montant de 42,4 millions d'euros.



attribuée à la sécurité sociale (+96,3 millions d'euros)<sup>214</sup>. En outre, l'augmentation des accises sur le tabac fera augmenter la part affectée à la sécurité sociale.

<b>Financement alternatif destiné à la Gestion globale</b> (en millions d'euros)		<b>Financement alternatif des soins de santé</b> (en millions d'euros)	
Recettes TVA	7.745,4	Recettes TVA	1.272,4
Précompte mobilier	394,5		
Stock options	40,1		
Accises tabac	54,4	Accises tabac	599,6
Autres - Impôt sur les participations des travailleurs	14,1	Autres - Cotisation sur les emballages	121,5
Autres - Impôt des personnes physiques et des sociétés	96,3		
Total pour la Gestion globale	8.344,8	Total pour l'INAMI	1.993,5
<b>Financement alternatif pour la sécurité sociale des travailleurs salariés : 10.338,3</b>			

#### - Montants destinés à l'ONSS – Gestion globale

Les recettes de la TVA destinées au régime des travailleurs salariés sont majorées de 424,2 millions d'euros (+5,79 %). Le montant de base augmente de 4,59 % et repose sur les estimations des recettes TVA sur lesquelles se fonde le 31<sup>e</sup> rapport au Gouvernement. Dans l'exposé général du projet de budget 2007<sup>215</sup>, les recettes de la TVA sont estimées à un montant supérieur de 238,1 millions d'euros au montant sur lequel sont basés les calculs effectués pour le 31<sup>e</sup> rapport au Gouvernement. Du fait de cette sous-estimation, les recettes de l'ONSS-Gestion globale doivent être majorées de 53,4 millions d'euros.

À partir de 2006, la sécurité sociale obtient 15 % des recettes tirées du précompte mobilier. Selon les estimations macroéconomiques figurant dans l'exposé général<sup>216</sup>, cette recette devrait être supérieure de 60,3 millions d'euros au montant pris en considération pour le transfert à la sécurité sociale. Par conséquent, en ce qui concerne l'ONSS-Gestion globale, les recettes tirées du précompte mobilier doivent être majorées de 8,1 millions d'euros.

L'objectif du Gouvernement est de rapprocher le moment du paiement du financement alternatif de celui de l'affectation effective, sans que cette mesure occasionne des difficultés au Trésor. Le financement alternatif comporte, en effet, un montant (en augmentation constante) de recettes requérant des arrêtés royaux spécifiques. L'absence de clarté quant aux modalités de paiement constitue un obstacle à la mise en œuvre d'une

<sup>214</sup> Le montant de 96,3 millions d'euros est constitué de 46,8 millions d'euros représentant la compensation de l'effet positif induit des réductions spécifiques de cotisations pour les travailleurs jeunes et âgés, de 31 millions d'euros destinés au financement du Maribel scientifique, de 13,5 millions d'euros provenant de la contribution perçue sur la réévaluation du stock du secteur du diamant et de 5 millions à titre de financement complémentaire dans le cadre de l'accord social.

<sup>215</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 51 2703/001, p. 157.

<sup>216</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 51 2703/001, p. 164.

gestion globale optimale<sup>217</sup>. C'est ainsi, notamment, que doit encore être pris l'arrêté royal relatif au paiement du coût des bonus emploi en 2006 (505,2 millions d'euros).

### **- Montants destinés aux soins de santé**

Les recettes du financement alternatif de l'INAMI proviennent de trois sources : un prélèvement sur les recettes TVA, une partie du produit des accises et une partie de la cotisation sur les emballages. En 2007, le financement alternatif de l'INAMI s'élèvera à 1.993,5 millions d'euros.

#### **2.1.3. Intérêts du portefeuille de placements de la Gestion globale**

Le 31<sup>e</sup> rapport de l'ONSS-Gestion globale au Gouvernement estime, parmi les recettes de l'ONSS, les « intérêts sur le portefeuille » à 180,3 millions d'euros. Il s'agit d'une estimation de la plus-value (non encore réalisée) de la valeur de marché du portefeuille.

#### **2.1.4. Assurance hospitalisation**

A l'occasion de l'établissement du budget 2006, le Gouvernement a décidé qu'une procédure devait être élaborée afin d'éviter que la partie de la quote-part personnelle remboursée à l'ayant-droit dans le cadre du maximum à facturer soit également restituée par le biais des assurances complémentaires (assurances hospitalisation). Un groupe de travail mixte a été chargé, à l'INAMI<sup>218</sup>, d'analyser le phénomène des doubles paiements et d'étudier des solutions alternatives à la majoration de la retenue sur les assurances hospitalisation<sup>219</sup>. La condition à laquelle doivent répondre les solutions alternatives est que l'économie enregistrée par les assureurs devrait profiter à la sécurité sociale. Le groupe de travail a, entretemps, remis le rapport de ses travaux aux ministres compétents.

La Cour des comptes fait observer que les informations relatives au projet de budget 2007 ne permettent pas de déterminer si, à court terme, des mesures concrètes seront prises pour éviter les doubles paiements.

#### **2.1.5. Fonds provisionnel médicaments**

A partir de 2006, l'industrie pharmaceutique doit constituer un fonds provisionnel dans lequel il peut être puisé en cas de dépassement éventuel des dépenses relatives aux spécialités pharmaceutiques. Le 15 septembre 2007, le fonds provisionnel devra atteindre un montant de 100 millions d'euros<sup>220</sup>, dont 79 millions d'euros devaient être versés avant le 15 septembre 2006.

<sup>217</sup> Cf. également, en ce qui concerne cette problématique, l'article intitulé "Recettes et dépenses de la sécurité sociale" publié dans le 163<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, p.461.

<sup>218</sup> Le groupe de travail est constitué de représentants des organismes assureurs, des établissements de soins et des sociétés d'assurances, d'un représentant de la cellule stratégique Affaires sociales et Santé publique, d'un représentant de la cellule stratégique Affaires économiques et de membres de l'administration de l'INAMI. Il se réunit sous la présidence de l'administrateur général de l'INAMI.

<sup>219</sup> L'article 191, premier alinéa, 13<sup>o</sup>, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 prévoit une retenue à la charge des assureurs sur les contrats en matière d'assurance hospitalisation complémentaire contractés par eux.

<sup>220</sup> Les recettes sont réparties entre la Gestion globale des travailleurs salariés et celle des travailleurs indépendants. Les montants cités dans le texte sont, toutefois, les montants totaux (non ventilés), sauf indication contraire expresse.

## **- Détermination du montant à percevoir**

Pour le paiement de la première tranche de 79 millions d'euros, il a été imposé aux entreprises pharmaceutiques une cotisation de 2,55 % sur le chiffre d'affaires réalisé en 2005 sur le marché belge au moyen de spécialités pharmaceutiques remboursables<sup>221</sup>. Pour chaque firme, le montant de la cotisation due est calculé automatiquement sur la base des données relatives au chiffre d'affaires fournies par ces entreprises.

L'application du pourcentage de 2,55 % sur le chiffre d'affaires de 2005 donne, toutefois, lieu à un montant total de cotisations dues de 76,3 millions d'euros, ce qui est inférieur au montant de 79 millions d'euros fixé par le législateur. La Cour des comptes fait observer que le projet de budget pour l'année 2007 ne prévoit qu'une recette de 21 millions d'euros. Si le montant total est versé en 2007, le fonds provisionnel ne comptera, dès lors, au 15 septembre 2007 que 97,3 millions d'euros au lieu des 100 millions d'euros prévus par la loi.

Par souci d'exhaustivité, il convient d'ajouter que l'INAMI n'avait reçu, au début du mois d'octobre 2006, que 75,2 millions d'euros. Neuf firmes restent encore redevables à l'INAMI d'un montant total de 1,1 million d'euros.

## **- Base de calcul**

Pour calculer la cotisation, l'INAMI se base sur la liste des spécialités pharmaceutiques remboursables. Or, en application de la loi du 10 juin 2006<sup>222</sup>, plusieurs spécialités sont exclues de la base de calcul. L'application de ce régime a suscité un contentieux entre l'INAMI et quelques firmes (qui ont effectivement payé la cotisation). La Cour des comptes fait observer que le litige relatif à l'application de ces dispositions légales peut avoir une incidence négative pour le fonds provisionnel.

## **- Gestion des cotisations**

Le 4 octobre 2006, l'INAMI a versé 72,1 millions d'euros à l'ONSS-Gestion globale et 3,1 millions d'euros à l'INASTI<sup>223</sup>. Préalablement au transfert des recettes, l'INAMI avait déjà perçu des intérêts pour un montant total de 125.196,44 euros. Le 13 octobre 2006, ce montant a été versé aux gestions globales (120.075,94 euros pour l'ONSS-Gestion globale et 5.120,53 euros pour l'INASTI). La Cour des comptes fait remarquer à ce propos que la destination finale de ces intérêts n'apparaît pas clairement et que, pour l'heure, il n'est pas certain qu'ils seront attribués aux régimes de la Gestion globale.

## **2.2. Dépenses**

### **2.2.1. Réalisation anticipée de dépenses**

Lors de l'établissement du budget de 2007, il a été décidé de faire glisser des dépenses pour un montant de 159,9 millions d'euros du budget 2007 au budget 2006. Ce

<sup>221</sup> Article 191, premier alinéa, 15<sup>o</sup> octies, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994. Les firmes qui ne paient pas, ou paient tardivement, sont tenues de verser un intérêt de retard et une amende de 10 % sur le montant impayé en temps voulu.

<sup>222</sup> Loi du 10 juin 2006 réformant les cotisations sur le chiffre d'affaires, Moniteur belge du 8 septembre 2006, p. 45.711.

<sup>223</sup> Ainsi qu'il a déjà été signalé, la recette réelle s'est élevée à 75,2 millions d'euros au lieu de 79 millions d'euros.

glissement explique, notamment, pourquoi, selon les données figurant dans l'exposé général<sup>224</sup>, l'année 2006 devrait être clôturée sur un résultat négatif de 126,7 millions d'euros, alors qu'à l'occasion du contrôle budgétaire 2006, un résultat positif de 120,7 millions d'euros avait encore été prévu.

En 2006, l'ONSS-Gestion globale versera encore un montant de 91,5 millions d'euros au régime de la capitalisation légale (*pensions*)<sup>225</sup>. Il s'agit de la charge d'indexation des rentes qui, en 2005, a été imputée exceptionnellement au régime de la capitalisation légale, alors que, du point de vue légal, cette dépense incombe au régime de la répartition. Le remboursement doit permettre de garantir le paiement des capitaux et des rentes en 2007.

Il a, en outre, été décidé que l'INAMI procéderait encore en 2006 au remboursement du "*clawback*" à l'industrie pharmaceutique. Jusqu'à l'année 2005<sup>226</sup>, l'industrie pharmaceutique devait verser une cotisation (pre-"*clawback*") à titre d'avance sur un dépassement éventuel de l'enveloppe budgétaire prévue pour ce secteur. Etant donné qu'en 2005, les dépenses sont finalement restées limitées à l'enveloppe, ce montant doit être remboursé. Il s'agit d'une somme de 75,7 millions d'euros, dont 68,4 incombent à la Gestion globale des travailleurs salariés, que l'INAMI avait initialement inscrite en dépenses au budget de 2007.

Les dépenses supplémentaires peuvent être liquidées au moyen du remboursement, par les organismes assureurs, de leur surplus de liquidités (estimé dans l'exposé général à 150 millions d'euros<sup>227</sup>). Il convient, toutefois, de signaler que cette hypothèse est basée sur le versement intégral du montant du financement alternatif en 2006. Or, ainsi qu'il a déjà été signalé au point 2.1.2. du présent chapitre, l'approbation des arrêtés royaux nécessaires à cet effet connaît un retard.

### **2.2.2. Lutte contre la fraude aux allocations**

Une mesure générale affectant l'ensemble des prestations a trait à la répression de la fraude aux allocations. Le renforcement de la lutte contre la fraude aux allocations devrait se traduire, en 2007, par des économies de l'ordre de 42,7 millions d'euros. A cela s'ajoutent des mesures supplémentaires qui devraient rapporter 23,7 millions d'euros. Des données relatives à l'estimation de ce montant ne sont pas disponibles, pas davantage qu'une ventilation de ce montant entre les branches de la sécurité sociale<sup>228</sup>.

A cet égard, il est fait observer qu'une mesure similaire a été inscrite dans le budget 2006. A cette occasion, des économies de l'ordre de 40 millions d'euros ont été demandées, mais des mesures n'ont été prises que pour un montant estimé à 8,5 millions d'euros. En ce qui concerne le solde de 31,5 millions d'euros, il n'apparaît, actuellement, pas clairement quelles mesures seront prises, et dans quelles branches, afin de réaliser l'économie demandée.

<sup>224</sup> Doc parl., Chambre, DOC51 2703/001, p. 233.

<sup>225</sup> Le régime de capitalisation ne relève pas de la Gestion globale.

<sup>226</sup> A partir de l'année 2006, ce régime est remplacé par celui du fonds provisionnel, cf. ci-dessus, point 2.1.5.

<sup>227</sup> Doc. parl., Chambre, DOC.51 2703/001, p. 233, note en bas de page 1.

<sup>228</sup> Le montant total des économies sur les prestations qui n'ont pas été réparties s'élève à 66,4 millions d'euros. En outre, les dépenses supplémentaires exposées pour l'adaptation au bien-être des revenus de l'intégration sociale doivent, également, être encore réparties entre les organismes (-4,0 millions d'euros).

La Cour des comptes fait remarquer que si ces mesures ne débouchent pas sur une répartition entre les organismes prestataires, leur effet restera purement théorique.

### 2.2.3. Dépenses de l'ONEm<sup>229</sup>

Missions	En millions d'euros		
	Dépenses 2006	Budget 2007	Différence
Chômage	6.386,5	6.403,9	0,27 %
Prépensions	1.294,0	1.342,1	3,72 %
Interruptions de carrières et crédit temps	606,0	637,6	5,21 %
Titres services	467,5	628,6	34,46 %
Dépenses diverses	74,0	67,4	-15,79 %
Frais de fonct. org. paiement	168,1	171,3	1,89 %
<b>Missions sécurité sociale</b>	<b>8.996,2</b>	<b>9.250,9</b>	2,76 %
Frais de gestion ONEm	209,7	207,3 <sup>230</sup>	
Emprunt et autres dépenses FFE	5,8	6,1	4,79 %
<b>Budget de gestion</b>	<b>215,5</b>	<b>213,4</b>	-0,98 %
<b>Total gestion globale</b>	<b>9.211,7</b>	<b>9.464,3</b>	2,68 %
ALE	7,5	6,2	-17,18 %
Convention de premier emploi	57,0	58,8	3,02 %
CECA	1,2	0,1	-91,45 %
Congé éducation payé	112,3	114,3	1,82 %
Reclassement professionnel	8,4	61,0	626,21 %
<b>Autres missions</b>	<b>186,4</b>	<b>240,4</b>	29,00 %
ALE	36,1	35,7	-1,20 %
<b>Autre budget de gestion</b>	<b>36,1</b>	<b>35,7</b>	-1,20 %
<b>TOTAL ONEm</b>	<b>9.434,2</b>	<b>9.740,4</b>	4,30 %

Le Bureau du Plan prévoit une baisse de chômage de 16.200 unités<sup>231</sup>. Néanmoins le budget de l'ONEm croît. Ceci s'explique d'une part, par la multiplicité des missions de l'ONEm et d'autre part, par l'évolution des allocations sociales. Ainsi, l'allocation

<sup>229</sup> Estimation au 11 octobre 2006.

<sup>230</sup> Le Conseil des ministres du 17 octobre 2006 reprend un montant de 248,7 millions d'euros à décomposer entre ONEm, 215,7 millions d'euros et ALE, 33 millions d'euros. Pour des raisons de cohérence les chiffres du 31 rapport du comité de gestion de la sécurité sociale ont été conservés.

<sup>231</sup> Communiqué du 15 octobre 2006 du Bureau du Plan.

moyenne journalière pour le groupe des chômeurs complets indemnisés est estimée pour l'année 2007 à 29,94 euros pour 29,27 euros en 2006, soit une augmentation de 2,3 %<sup>232</sup>.

D'autres augmentations expliquent l'évolution du budget des missions :

Les titres services	(+161,1 millions d'euros)
Le reclassement professionnel	(+ 52,6 millions d'euros)
Les prépensions	(+ 48,1 millions d'euros)
Les interruptions de carrière et le crédit temps	(+ 31,6 millions d'euros).

### **Le budget congé éducation payé**

Le budget congé éducation payé de l'année 2006 soit 112,2 millions d'euros est épuisé depuis le mois de septembre 2006. Il faut noter que ce budget connaît une forte augmentation. En effet, en 2005, le crédit était de 60 millions d'euros, et a été également épuisé à la fin septembre 2005. Le retard dans le traitement des congés payés des années antérieures, et les changements de réglementation expliquent l'épuisement traditionnel de ce budget avant la fin de l'année. En 2007, le budget de 114,3 millions d'euros, ne permettra pas encore de rattraper ce retard.

### **Le reclassement professionnel**

Conformément à l'article 13 de la loi du 5 septembre 2001, chaque travailleur (âgé de 45 ans) dont l'employeur a mis fin au contrat de travail, a droit à une procédure d'accompagnement dite « d'outplacement ». En 2006, ce budget a enregistré ses premières dépenses significatives, soit 897.000 euros au 30 septembre 2006. Ce montant reste bien inférieur à ce qui était programmé, soit 8,4 millions d'euros. Compte tenu de deux réglementations récentes, la loi du 22 décembre 2003 concernant le remboursement des frais de la procédure d'accompagnement et la loi du 23 décembre 2005, concernant l'intervention de l'ONEm dans les procédures de reclassement, le budget 2007 prévoit 61 millions d'euros. Depuis leur création, les budgets « outplacements » se sont révélés peu utilisés. Il est à prévoir que cela soit encore le cas en 2007.

### **Fonds de fermeture des entreprises**

La conjoncture favorable des dernières années et l'importance des dividendes perçus, suite à la gestion par la curatelle de la faillite SABENA expliquent l'importance des liquidités que le fonds devrait détenir, au premier janvier 2007, soit plus de 100 millions d'euros.

## **3. Gestion globale des travailleurs indépendants**

### **Introduction**

Le budget 2007 présente un solde positif évalué à 88,8 millions d'euros. Ce boni est principalement dû à la très importante augmentation du financement alternatif (+ 201,7 millions d'euros) et, dans une moindre mesure, à un accroissement des cotisations du statut social. Ce solde présente une forte augmentation par rapport au solde provisoire de 2006. Il faut souligner, à cet égard, que le tableau consolidé présenté en page 255 de

<sup>232</sup> Le taux d'indexation par rapport à 2006 est de 1,84 % et par différence on obtient une croissance réelle de 0,36 % de l'allocation, due principalement à l'évolution sociologique de la population concernée.

l'exposé général omet le versement de 94,3 millions d'euros que l'INASTI doit effectuer à la trésorerie en 2006, conformément à l'article 41, 2° de la loi-programme du 20 juillet 2006, pour apurer le solde de la dette du passé. Le budget 2006 se soldera ainsi, compte tenu des informations actuellement disponibles, par un mali de quelque 62,8 millions d'euros.

Le budget présenté implique plusieurs mesures nouvelles qui, à l'heure actuelle, n'ont été qu'ébauchées, sans cadre réglementaire et sans que les administrations compétentes aient pu établir des estimations techniques pertinentes.

Ainsi, le budget des prestations présente un montant d'économies à répartir de 29 millions d'euros. L'enveloppe dégagée suite à ces économies devrait couvrir l'accroissement de dépenses lié, d'une part, à l'alignement du minimum de pension sur le nouveau montant de la revalorisation des revenus garantis aux personnes âgées (GRAPA) et d'autre part, à l'augmentation du montant des allocations familiales.

Aucune information n'est fournie concernant les mesures d'économies envisagées et les prestations qui seraient touchées par ces mesures. De plus, aucun chiffre précis n'est présenté quant à l'accroissement des dépenses prévues spécifiquement dans le secteur des pensions et dans le secteur des prestations familiales.

Par ailleurs, le boni dégagé en 2007 est affecté à un *Fonds pour le bien-être des indépendants* destiné à faire face aux dépenses nouvelles liées à l'intégration des petits risques dans l'assurance obligatoire.

Les mécanismes de fonctionnement de ce fonds ne sont pas précisés, pas plus que les estimations de croissance des dépenses de soins de santé aux cours des années à venir. D'autre part, compte tenu des résultats observés dans l'exécution des budgets de la sécurité sociale des travailleurs indépendants au cours des cinq dernières années, le solde présenté lors du budget initial a un caractère très hypothétique. On doit dès lors souligner le caractère incertain de l'alimentation du fonds et de ses dépenses futures.

**Tableau : Gestion globale du statut social des travailleurs indépendants**  
(en millions d'euros)

	<i>Budget ajusté 2006</i>	<i>Budget 2007</i>	<i>Evolution du budget</i>
<i>Cotisations perçues par la Gestion globale (A)</i>	2.681,5	2.773,8	92,3
<i>Subventions de l'Etat</i>	1.102,4	1.123,8	21,4
<i>Financement alternatif</i>	461,1	662,7	201,6
<i>Cotisations perçues par les IPSS et l'administration fiscale (recettes affectées) (B)</i>	113,8	112,1	-1,7
<i>Transferts externes, revenus de placements et recettes diverses</i>	27,6	34,1	6,5
Recettes courantes	4.386,4	4.706,5	320,1
<i>Prestations (C)</i>	3.982,0	4.240,5	258,5
<i>Frais de paiement et d'administration, transferts externes, charges d'intérêts et dépenses diverses</i>	373,0	377,2	4,2
Dépenses courantes	4.355,0	4.617,7	262,7
Soldes opérations courantes	31,4	88,8	57,4
Solde comptes de capital	0,0	0,0	
<b>RESULTAT BUDGETAIRE</b>	<b>31,4</b>	<b>88,8</b>	<b>57,4</b>
Coefficient de couverture (cotisations/prestations ; (A+B)/C)	70,20 %	68,06 %	2,14 %

Les recettes présentent une croissance notable de 320,1 millions d'euros soit une augmentation de 7,3 % par rapport au budget 2006

### 3.1. Cotisations

Les recettes de cotisations du statut social des travailleurs indépendants ainsi que celles relatives au 'maxi' statut social des conjoints aidants<sup>233</sup> présentent une augmentation de 3,44 % par rapport au budget 2006. Il doit être tenu compte de l'impact budgétaire de plusieurs nouvelles mesures :

- la suppression progressive, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, des limites du travail autorisé à partir de l'âge normal de la retraite en vue d'encourager la poursuite de l'activité professionnelle après 65 ans (soit pour 2007, une augmentation de 25 % de ces limites par rapport à 2005). L'estimation de recettes supplémentaires résultant de cette mesure est fixée à 1,3 millions d'euros ;

<sup>233</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005, l'assujettissement au maxi-statut est devenu obligatoire pour les conjoints aidants.



- entrée en vigueur au 1er janvier 2006, de la mesure consistant en la dispense de la cotisation du trimestre de début d'incapacité si l'incapacité a débuté au cours du premier mois du trimestre, et de la cotisation du trimestre de fin d'incapacité si la reprise d'activité a eu lieu au cours du dernier mois du trimestre. Cette mesure devrait entraîner en 2007 une perte de 3,5 millions d'euros de recettes de cotisations du statut social. ;
- suite à l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> juillet 2006, lequel offre la possibilité de payer des cotisations anticipées supérieures en début d'activité, l'on prévoit 8 millions d'euros de recettes supplémentaires.

Il convient ici de relever que dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale et de l'obtention d'un meilleur recouvrement des cotisations dues dans le cadre du statut social des indépendants, 15 millions de recettes supplémentaires sont programmées et dès à présent intégrées dans le budget 2007.

### **3.2. Financement alternatif**

Pour le budget 2007, pour la 1<sup>ère</sup> fois depuis le budget 2001, plus aucun montant ne doit être porté en déduction des recettes du financement alternatif suite à la reprise par l'Etat de la dette du passé consolidée au 31 décembre 1996.

Ainsi qu'il a été fait observer dans le cadre de l'examen du financement alternatif de l'ONSS-Gestion globale<sup>234</sup>, les recettes de la TVA sur lesquelles est basé le calcul de la quote-part de la sécurité sociale, sont sous-estimées. Il en résulte pour l'INASTI une sous-estimation de 2,3 millions d'euros. De même, les recettes provenant du précompte mobilier ont été sous-estimées dans les estimations budgétaires, et ce à concurrence de 0,9 million d'euros.

### **3.3. Transferts externes**

Le budget des recettes prévoit une recette exceptionnelle de 10 millions d'euros au titre de transfert des réserves mathématiques détenues par les compagnies d'assurances privées dans le cadre de l'ancien régime de pensions inconditionnelles. La Cour signale, à cet égard, que l'opération génèrera une recette unique en 2007 mais que la charge budgétaire annuelle liée au paiement des rentes se répartira, de manière dégressive, durant plus de dix ans.

---

<sup>234</sup> Cf. point 2.1.2. du présent rapport.

## **4. Prestations spécifiques**

### **4.1. INAMI - Soins de santé**

#### **4.1.1. Objectif budgétaire global des prestations de soins de santé**

##### **- Fixation de l'objectif budgétaire global**

Au cours de sa réunion du 16 octobre 2006, le Conseil général de l'assurance soins de santé a fixé l'objectif budgétaire global pour 2007 à 19.618,7 millions d'euros. Le montant a été fixé conformément à l'article 40, § 1er, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994<sup>235</sup>, qui prévoit, à partir de 2005, une augmentation d'une norme de croissance réelle de 4,5 % par rapport à l'objectif budgétaire annuel global de l'année antérieure. Ce pourcentage est majoré de l'augmentation prévue de l'indice santé, estimée pour 2007 à 1,92 %.

L'objectif budgétaire global comporte un montant de 38,7 millions d'euros à titre de dépenses exogènes<sup>236</sup> exposées pour la prise en compte de certaines prestations<sup>237</sup> dans l'assurance obligatoire, régime des travailleurs indépendants. La Cour des comptes fait observer qu'il s'agit de dépenses revêtant un caractère structurel, de sorte qu'elles ne peuvent être considérées comme des "dépenses exceptionnelles ou particulières", ou "dépenses exogènes", qui ne sont pas comprises dans le montant de l'objectif budgétaire global, calculé par application de la norme de croissance légale de 4,5 %. Dans ce sens, l'objectif budgétaire global finalement fixé a été surévalué de 38,7 millions d'euros.

##### **- Objectif budgétaire global et dépenses escomptées**

Lors de l'établissement du budget, l'INAMI a estimé que l'objectif budgétaire global comportait une marge budgétaire suffisante pour de nouvelles initiatives, étant donné que les dépenses pour 2007 étaient estimées, à politique inchangée, à un montant inférieur de 293,6 millions d'euros à l'objectif budgétaire global obtenu par une application stricte des dispositions légales (montant théorique strict). Le Gouvernement a décidé de mettre entièrement à profit cette marge pour prendre de nouvelles initiatives. L'une des conséquences en est que l'objectif budgétaire global comporte un certain nombre de postes, tels qu'un montant réservé de 30 millions d'euros et une provision de stabilité de 100 millions d'euros, dont il n'apparaît pas clairement comment ils seront influencés par un dépassement des autres objectifs budgétaires partiels.

---

<sup>235</sup> Loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

<sup>236</sup> Sont visées les dépenses qui ne sont pas reprises dans le montant servant de base de calcul de l'objectif budgétaire global de l'année suivante.

<sup>237</sup> Il s'agit, plus précisément, du coût de l'intégration dans l'assurance obligatoire, au 1er juillet 2006, des petits risques pour les nouveaux indépendants et pour les indépendants pensionnés nécessiteux, du coût de l'extension du champ d'application de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 aux indépendants par le biais d'un règlement collectif de dettes, du coût du remboursement de quatre médicaments orphelins et des prestations de logopédie non encore couvertes et du coût de la réassurance des tickets modérateurs pour les soins dentaires des enfants d'indépendants âgés de moins de 12 ans

La Cour des comptes observe que cette manière de procéder, consistant à réserver des montants ou à constituer des provisions au sein de l'objectif budgétaire général, ne favorise pas une politique budgétaire stricte, ce qui pourrait être évité en recourant à une norme de croissance réelle moins élevée pour fixer l'objectif budgétaire général<sup>238</sup>.

Cette manière de procéder entraîne, en outre, une augmentation de la base de calcul servant à déterminer les objectifs budgétaires globaux des années suivantes. De même, l'application de la responsabilité financière des organismes assureurs (mutualités) est influencée par une norme de croissance réelle élevée, étant donné que les bonis et les malis accordés à ces organismes sont calculés par comparaison de leurs dépenses réelles avec la quotité budgétaire qui leur est attribuée.

La raison de la fixation de l'objectif budgétaire global au montant théorique strict réside dans la formulation de l'article 40, § 1er, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, telle qu'elle s'applique après sa plus récente adaptation par l'article 113 de la loi-programme du 22 décembre 2003<sup>239</sup>. Alors qu'antérieurement, cet article prévoyait que l'objectif budgétaire global d'une année déterminée était calculé par l'application d'une *norme de croissance réelle maximale*, la version actuelle du texte fait uniquement état d'une *norme de croissance réelle*. Ainsi que le fait observer la Commission de contrôle budgétaire de l'INAMI, l'objectif budgétaire global ne peut plus être fixé à un montant inférieur à celui fixé suivant la norme de croissance maximale qu'avec l'accord de tous les acteurs du secteur de l'assurance soins de santé.

#### **- Compensation des montants à ne pas dépenser**

Les montants de la provision de stabilité (100 millions d'euros) et de la réserve (30 millions d'euros) sont affectés, conjointement à un "montant à ne pas dépenser" de 45 millions d'euros au *Fonds pour l'avenir des soins de santé* (cf. point 4.1.2.). En compensation, les autres dépenses de l'INAMI (classées dans l'exposé général sous le poste "dépenses diverses") sont réduites à concurrence de 175 millions d'euros.

Dans son commentaire au sujet du projet de budget de l'année 2006, la Cour des comptes a fait observer que la *provision de stabilité* est destinée à couvrir des suppléments de dépenses enregistrés entre le moment où un éventuel dépassement des dépenses est enregistré pour un secteur déterminé et le moment où les mesures limitatives de dépenses (à prendre obligatoirement) entrent en vigueur. S'il n'est pas prévu de financement pour cette provision, elle perd son caractère de butoir, parce que, le cas échéant, il y a lieu de chercher des ressources financières pour payer les dépenses supplémentaires<sup>240</sup>.

La ministre du Budget a répondu<sup>241</sup> que les dépenses normalement à la charge des frais administratifs de l'INAMI, devaient être prises en charge par l'objectif budgétaire global. Ce glissement a pour objectif d'éviter que la non-utilisation des provisions ait un impact sur le système de responsabilité financière.

<sup>238</sup> La problématique de la norme de croissance et de la surestimation éventuelle des dépenses budgétaires a également été évoquée dans le 163<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, pp. 510-520.

<sup>239</sup> Cet article relève la norme de croissance de 2,5 % à 4,5 % par an.

<sup>240</sup> Doc. parl. Chambre DOC. 051 - 2043/003, p. 131.

<sup>241</sup> Doc. parl. Chambre DOC. 051 - 2043/003, p. 179. Bien que la réponse ne renvoie expressément qu'à la provision de stabilité, le raisonnement est applicable à tous "montants à ne pas dépenser".

La Cour des comptes fait observer qu'une telle politique budgétaire manque de transparence. En outre, compenser les "montants à ne pas dépenser" en effectuant à leur place d'autres dépenses non comprises, normalement, dans l'objectif budgétaire global est contraire au modèle de maîtrise des dépenses dans l'assurance soins de santé (qui vise, par le biais d'objectifs budgétaires, à contenir les dépenses dans certaines limites).

#### **4.1.2. Fonds pour l'avenir des soins de santé**

A partir de 2007, il sera créé auprès de l'INAMI un *Fonds pour l'avenir des soins de santé*, qui se verra verser un montant total de 309 millions d'euros.

En premier lieu, il est attribué à ce fonds un montant de 134 millions d'euros constitué de recettes propres de l'INAMI. Il s'agit d'une partie des cotisations prélevées annuellement par l'INAMI sur le chiffre d'affaires des firmes pharmaceutiques.

Le solde de 175 millions d'euros est compris dans l'objectif budgétaire global. Il s'agit, plus précisément, des moyens constitués par la provision de stabilité (100 millions d'euros), d'un montant réservé dans le budget des spécialités pharmaceutiques (30 millions d'euros) et d'un montant estimé de dépenses dont il est escompté qu'elles ne seront pas effectuées (45 millions d'euros). La Cour des comptes fait observer que la somme des montants "à ne pas dépenser" (45 millions d'euros) est incluse dans les objectifs budgétaires partiels des secteurs. A ce jour, il n'apparaît pas encore clairement comment ce montant serait réparti entre les secteurs.

La Cour des comptes fait remarquer que le financement du fonds en 2007 n'est pas garanti structurellement. En ce qui concerne le montant de 175 millions d'euros provenant de l'objectif budgétaire global, l'évolution des dépenses sera sans doute déterminante pour fixer le montant à verser finalement au fonds. En outre, la Cour signale que l'affectation au fonds d'une partie des cotisations sur le chiffre d'affaires implique que l'INAMI voie baisser ses propres recettes. Les moyens nécessaires au financement des dépenses devront donc provenir de la Gestion globale, avec la conséquence que l'opération n'est pas budgétairement neutre.

#### **4.1.3. Budgets des hôpitaux**

La manière dont les budgets des hôpitaux sont fixés et liquidés génère en cours d'année des différences entre les montants que les hôpitaux ont effectivement perçus et les recettes auxquelles ils ont droit. Le problème du décompte tardif existe tant dans le régime antérieur de fixation et de paiement des dépenses destinées aux hôpitaux que dans celui actuellement en cours.

La Cour des comptes fait observer qu'en 2007, aucune somme n'a été prévue pour les rattrapages positifs encore dus aux hôpitaux par le SPF Santé publique dans le cadre du régime antérieur (en vigueur jusqu'au 30 juin 2002). Le SPF Santé publique estime que les rattrapages positifs s'élèvent à 165 millions d'euros.

En raison de l'adaptation des règles de paiement, les différences entre le budget alloué et les recettes réelles devraient se réduire à partir de 2002. Le législateur prévoit expressément que les recettes doivent être comparées au budget global pour le Royaume<sup>242</sup>. Dans son commentaire au sujet de l'ajustement du budget 2006, la Cour des

<sup>242</sup> Article 104 quater, § 1er, de la loi sur les hôpitaux du 7 août 1987.

comptes a fait observer que la mise en oeuvre de ces dispositions n'avait pas encore été entamée<sup>243</sup>. Elle signale que l'exécution tardive, voire l'absence d'exécution, de ces dispositions compromet la concrétisation de cet objectif.

#### 4.2. Mesures prises dans le cadre du pacte de solidarité entre les générations

La liaison au bien-être des prestations sociales en faveur des travailleurs salariés et des indépendants offre la garantie du maintien d'un niveau solide de protection sociale. Les lignes de force du mécanisme ont été fixées dans le pacte de solidarité entre les générations et précisées par la loi du 23 décembre 2005. A partir de l'année 2007, il est demandé aux partenaires sociaux d'émettre un avis au sujet de la répartition du montant que le Gouvernement met à disposition pour assurer la liaison des prestations au bien-être<sup>244</sup>.

Pour 2007, le Gouvernement a prévu au total une somme de 85 millions d'euros, dont 13,2 seront consacrés à l'amélioration du régime de l'aide apportée par des tiers aux invalides. Par conséquent, les partenaires sociaux ont encore pu répartir 71,8 millions d'euros, dont 52,3 pour les travailleurs salariés et 19,5 pour le régime des travailleurs indépendants. Le 21 septembre 2006, les partenaires sociaux ont émis, au sein du Conseil national du travail, un avis unanime au sujet de la répartition des montants, tant pour les travailleurs salariés que pour les indépendants<sup>245</sup>.

Dans le régime des travailleurs salariés, le montant est affecté aux mesures suivantes :

- a. augmentation des indemnités minimales pour les pensions, les accidents du travail, les maladies professionnelles et l'invalidité : 22,2 millions d'euros;
- b. relèvement des indemnités ayant pris cours il y a au moins 20 ans dans le régime des travailleurs salariés : 24,1 millions d'euros;
- c. élimination de pièges à l'emploi dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés : 2,2 millions d'euros.

Le solde de 3,8 millions d'euros est destiné à l'amélioration des prestations dans le secteur des accidents du travail pour la partie qui ne relève pas de la Gestion globale<sup>246</sup>.

Outre ces montants, le Gouvernement a encore approuvé une somme de 20,2 millions d'euros pour les bonus liés au bien-être dans le régime de pension des travailleurs salariés<sup>247</sup>.

<sup>243</sup> Doc. parl. Chambre DOC. 051 - 2449/002, p. 90.

<sup>244</sup> Articles 5 et 72 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations.

<sup>245</sup> Le 7 septembre 2006, le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants a mandaté ses membres au sein du Conseil central de l'économie et du Conseil national du travail pour émettre un avis commun (cf. avis n° 1.566 du Conseil national du travail).

<sup>246</sup> L'exposé général (Doc. parl. Chambre DOC. 051 - 2703/001, pp. 246-248 et pp. 266-268) présente un relevé de l'ensemble des mesures, par branche de la sécurité sociale. A cet égard, il convient de signaler qu'une erreur s'est glissée dans la présentation des chiffres relatifs aux pensions de la branche des travailleurs salariés. Le montant relatif à l'adaptation au bien-être pour les pensions (mesure du pacte de solidarité entre les générations) est repris dans la colonne "2006" au lieu de la colonne "2007" (cf. p. 247)

<sup>247</sup> Les bonus liés au bien-être sont destinés à inciter les travailleurs à poursuivre leur activité plus longtemps. A cet effet, des droits supplémentaires sont accordés aux personnes qui travaillent encore après leur 60e année. Le principe est fixé dans les articles 3 (travailleurs indépendants) et 7 (travailleurs salariés) de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations.

Dans le régime des travailleurs indépendants, un montant total de 34 millions d'euros est prévu pour l'amélioration des prestations en matière d'invalidité et de pensions. Il faut, toutefois, le réduire de 14,5 millions d'euros (déjà octroyés dans le cadre de décisions gouvernementales antérieures) ; partant, un montant de 19,5 millions d'euros est alloué (principalement) au relèvement des pensions les plus basses pour les travailleurs indépendants et à l'alignement des indemnités pour invalidité et incapacité de travail primaire sur la pension minimale pour travailleurs salariés ou sur la pension minimale pour travailleurs indépendants.

La plupart des mesures n'entrent en vigueur que le 1er septembre 2007, de sorte qu'en 2008, il faudra tenir compte de leur incidence sur une année complète. De plus, le Conseil national du travail a encore proposé des mesures supplémentaires. Le coût total de la mise en œuvre des mesures s'élèverait, en 2008, à au moins 330,2 millions d'euros (263,2 millions d'euros pour la Gestion globale des travailleurs salariés et 67 millions d'euros pour celle des travailleurs indépendants<sup>248</sup>). En outre, ce montant n'inclut pas les dépenses relatives aux bonus liés au bien-être dans le régime de pensions des travailleurs salariés, que le Gouvernement a accepté pour 2007. Il y aura, dès lors, également lieu d'en tenir compte pour établir le budget de l'année 2008.

### 4.3. Etablissement de fonds à destination spécifique

Tant dans le régime des travailleurs salariés que dans celui des travailleurs indépendants, il est constitué des réserves destinées à des fonds spécifiques. Il s'agit plus précisément des fonds et des montants suivants :

- A l'INAMI, il est créé un *Fonds pour l'avenir des soins de santé* (cf. aussi le point 4.1.2.), dans le but de faire face aux conséquences du vieillissement de la population sur les soins de santé<sup>249</sup>. En 2007, une somme de 309 millions d'euros sera prélevée à cet effet sur les résultats des Gestions globales (288,6 millions d'euros à l'ONSS-Gestion globale et 20,4 millions d'euros à l'INASTI).
- Au Fonds des maladies professionnelles, il est créé un *Fonds amiante*, dans le but d'indemniser les victimes de l'amiante qui n'ont pas droit à une indemnité déjà existante du Fonds<sup>250</sup>. En 2007, un montant de 10 millions d'euros sera prélevé sur le résultat positif estimé du régime de l'ONSS-Gestion globale.
- Enfin, il est créé à l'INASTI un *Fonds pour le bien-être des indépendants*, dans le but de faire face aux défis pour le financement du statut social<sup>251</sup>. Ce fonds est financé par le résultat positif de la Gestion globale, estimé à 68,4 millions d'euros<sup>252</sup>.

Des informations plus détaillées concernant les missions concrètes, la gestion ou le fonctionnement de ces fonds ne sont pas encore disponibles. Il n'est pas davantage prévu de financement permanent. La liaison des moyens affectés à ces fonds au résultat estimé

<sup>248</sup> Les estimations de dépenses en ce qui concerne les travailleurs indépendants qui ont été formulées dans l'avis du Conseil national du travail (annexe 3 de l'avis n° 1.566) ne mentionnent pas l'incidence, en 2008, des mesures d'alignement des montants d'indemnités sur des montants de référence. Il y a, dès lors, lieu de majorer de 23,6 millions d'euros les montants repris dans ces tableaux.

<sup>249</sup> Exposé général, Doc. parl. Chambre DOC. 051 - 2703/001, p. 239.

<sup>250</sup> Exposé général, Doc. parl. Chambre DOC. 051 - 2703/001, p. 239.

<sup>251</sup> Exposé général, Doc. parl. Chambre DOC. 051 - 2703/001, p. 262.

<sup>252</sup> De ce montant a déjà été déduite la quote-part de l'INASTI dans le Fonds pour l'avenir des soins de santé.

des gestions globales a pour effet de subordonner dans une très large mesure le financement au résultat final de 2007.

La Cour des comptes fait observer que la création du *Fonds pour l'avenir des soins de santé* et du *Fonds amiante* est contraire aux principes de la Gestion globale, en vertu desquels le financement s'effectue sur la base des besoins des organismes. En outre, en ce qui concerne l'aspect financier des fonds, il n'apparaît pas clairement pourquoi il n'a pas été choisi d'ajouter le montant aux réserves de la sécurité sociale (ce qui aurait permis de gérer ces moyens d'une manière identique à ces réserves).

Pour le *Fonds pour le bien-être des indépendants*, la Cour des comptes fait également observer qu'une gestion financière spécifique des ressources de ce fonds n'est pas prévue.

D'après l'exposé général du projet de budget, un montant de 37 millions d'euros provenant de l'ONSS-Gestion globale serait versé au Fonds de vieillissement en 2008. Ce montant représente une partie des recettes supplémentaires estimées à 202 millions d'euros pour 2007<sup>253</sup>. La Cour des comptes signale que, d'après les estimations budgétaires actuelles, l'ONSS-Gestion globale ne réalisera en 2007 qu'un solde positif très minime, l'excédent escompté de 299,2 millions d'euros étant quasi intégralement attribué au Fonds pour l'avenir des soins de santé (288,6 millions d'euros) et au Fonds amiante (10 millions d'euros).

---

<sup>253</sup> Cf. point 2.1.1. du présent rapport.