



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS
SUR LES PROJETS D'AJUSTEMENT DU BUDGET DE L'ÉTAT
POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2009

Rapport adopté en assemblée générale de

la Cour des comptes du 22 avril 2009

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
PARTIE I – EXPOSÉ GÉNÉRAL	4
1. <i>Évolution générale du budget.....</i>	5
2. <i>Paramètres macro-économiques.....</i>	5
3. <i>Passage du solde budgétaire au solde de financement.....</i>	5
4. <i>Plan de relance.....</i>	6
5. <i>Programme de stabilité 2009-2013.....</i>	7
PARTIE II – PROJET DE BUDGET DES VOIES ET MOYENS.....	8
1. <i>Évolution générale des recettes.....</i>	9
2. <i>Recettes fiscales.....</i>	9
3. <i>Recettes non fiscales.....</i>	9
4. <i>Financement des communautés et des régions.....</i>	10
5. <i>Attribution d'une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à d'autres bénéficiaires.....</i>	10
6. <i>Défaut de publication des arrêtés royaux prévus par la loi spéciale de financement.....</i>	12
7. <i>Justifications des articles 5 à 9 du projet d'ajustement du budget des voies et moyens.....</i>	13
PARTIE III – PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES.....	14
<i>CHAPITRE I – Généralités.....</i>	15
1. <i>Évolution générale des dépenses.....</i>	15
2. <i>Transfert de crédit et redistributions d'allocations de base entraînant la modification des montants de différents programmes.....</i>	15
<i>CHAPITRE II – Sections du budget général des dépenses.....</i>	20
Section 01 – Dotations.....	20
Section 02 – SPF Chancellerie du Premier ministre.....	21
Section 03 – SPF Budget et contrôle de la gestion.....	22
Section 04 – SPF Personnel et Organisation.....	24
Section 13 – SPF Intérieur.....	25
Section 14 – SPF Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement.....	27
Section 16 – Ministère de la Défense nationale.....	29
Section 18 – SPF Finances.....	31
Section 19 – Régie des bâtiments.....	32
Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.....	33
Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie.....	35
Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale.....	37
Section 46 – SPP Politique scientifique.....	39
Section 51 – Dette publique.....	40
<i>CHAPITRE III – Fonds de restitution et d'attribution.....</i>	41
PARTIE IV – SÉCURITÉ SOCIALE.....	43
1. <i>Évolution du résultat des régimes de la gestion globale.....</i>	44
2. <i>Recettes.....</i>	44
3. <i>Dépenses.....</i>	45

INTRODUCTION

Conformément aux dispositions de l'article 54 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, et dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, la Cour des comptes transmet à la Chambre des représentants ses commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2009¹.

¹ Doc. Parl. Chambre DOC 52 1923/001 (Exposé général), n° 1924/001 (Budget des voies et moyens), n° 1925/001 et 1925/002 (Budget général des dépenses).

PARTIE I – EXPOSÉ GÉNÉRAL

1. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DU BUDGET

Le budget ajusté établit un solde de financement estimé pour l'ensemble des pouvoirs publics de - 3,4 % du produit intérieur brut (PIB). Il était prévu à l'équilibre dans le budget initial. Cette évolution négative résulte principalement d'une modification des paramètres macro-économiques à la suite de la crise financière et économique, qui donne lieu à une diminution des recettes fiscales et parafiscales, ainsi que de l'impact du plan de relance.

Le solde de financement du pouvoir fédéral passe de -0,6 % du PIB dans le budget initial, à -2,4 % du PIB dans le budget ajusté. Les soldes de financement des secteurs de la sécurité sociale, des communautés et des régions et des pouvoirs locaux atteignent respectivement -0,4 % (par rapport à + 0,2 %), -0,3 % (par rapport à +0,2 %) et -0,2 % (par rapport à +0,2 %).

Le taux d'endettement de l'ensemble des pouvoirs publics envisagé pour fin 2009 passe de 83,7 % du PIB (estimation inscrite dans le budget initial) à 92,1 %, en raison du financement des mesures de soutien du secteur financier et du déficit budgétaire escompté.

2. PARAMÈTRES MACRO-ÉCONOMIQUES

Les paramètres macro-économiques utilisés dans le budget se basent sur le budget économique du 29 janvier 2009 établi par le Bureau fédéral du plan à la demande de l'Institut des comptes nationaux et sur une actualisation de celui-ci le 11 février 2009.

Les estimations détaillées des recettes et des dépenses ont été effectuées sur la base du premier budget économique du 29 janvier. Cependant, pour la détermination du seul solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics, il a été tenu compte de l'actualisation du 11 février 2009 en appliquant une « correction conjoncturelle » négative de -0,1 % pour compenser la diminution de la croissance estimée dans ce deuxième budget économique (-1,9 % du PIB au lieu de - 1,7 % du PIB).

La Cour des comptes souligne que cette manière de procéder donne lieu à une estimation peu précise du solde de financement global et de sa répartition entre les différents pouvoirs. En outre, un délai assez long s'est écoulé entre l'établissement du budget économique et le conclave budgétaire, d'une part, et le dépôt du budget ajusté au Parlement, d'autre part. Par conséquent, il aurait été possible de ventiler davantage les conséquences de l'adaptation de ces estimations macro-économiques sur les différents soldes de financement et les diverses catégories de recettes et de dépenses.

3. PASSAGE DU SOLDE BUDGÉTAIRE AU SOLDE DE FINANCEMENT

Dans ses commentaires sur le budget initial², la Cour des comptes avait attiré l'attention sur l'absence de justification du poste « autres corrections (+ 652 millions d'euros) », qui, d'après l'exposé général, consisteraient en des recettes que l'État percevrait en provenance des différentes opérations de soutien du secteur financier (intérêts sur des prêts accordés, dividendes, etc.). Elle constate que le budget ajusté ne tient plus compte de ces recettes et que cette correction SEC a été ramenée à zéro.

² Doc. Parl. Chambre, DOC 52 1527/002, p. 7.

Une deuxième modification importante concerne la diminution de la correction SEC positive pour le versement en provenance de la Banque nationale de Belgique, ramenée de 340 millions d'euros dans le budget initial à 7 millions d'euros dans le budget ajusté. Cette correction doit être lue conjointement aux recettes inscrites au budget des voies et moyens (article 34.00.01 – Part de l'État dans le résultat de la Banque nationale de Belgique). Cette recette augmente de 267 millions d'euros dans le budget initial à 443 millions d'euros dans le budget ajusté.

La Cour des comptes considère enfin que l'évolution du poste « différences de moment d'enregistrement-autres corrections » est la conséquence de l'apurement de la position débitrice du compte d'ordre de trésorerie concernant les allocations aux handicapés³. Cette correction, au montant d'au moins 60,5 millions d'euros, qui n'est pas mentionnée dans le texte accompagnant l'exposé général mais fait bien partie des montants cités dans le tableau⁴, neutralise les dépenses qui sont inscrites sur ce point au sein des dépenses primaires et qui, selon les normes SEC, tombent à charge d'une année budgétaire antérieure.

4. PLAN DE RELANCE

Le budget ajusté contient de nombreuses mesures visant à stimuler l'économie. Il s'agit aussi bien de mesures de soutien des entreprises que de mesures d'encouragement du pouvoir d'achat. Le coût du plan de relance est estimé à environ 2 milliards d'euros pour 2009 dans l'exposé général. Pour près des deux tiers, ce montant résulte de la diminution des recettes fiscales. Ce plan a également un impact sur les dépenses primaires et sur la sécurité sociale.

La Cour des comptes n'a pas pu obtenir d'informations détaillées sur le mode de calcul du coût des différentes mesures. En outre, elle constate que les montants repris dans l'exposé général⁵ pour certaines mesures ne correspondent pas complètement au plan de relance⁶. A ce propos, il peut être observé que les estimations relatives au chômage temporaire reprises dans les tableaux récapitulatifs⁷ sont dépassées⁸ et qu'ailleurs dans ce document des chiffres plus récents (réactualisés) sont utilisés. Ces estimations plus récentes⁹, qui tiennent compte d'une situation économique dégradée, sont aussi utilisées pour l'estimation du solde de financement de la sécurité sociale¹⁰.

En ce qui concerne l'accélération envisagée du paiement des factures, dont le coût est estimé à 267 millions d'euros, il n'est pas indiqué à la charge de quelles sections et de quels programmes du budget ces efforts seront consentis.

³ Compte d'ordre de trésorerie 87.02.06.15-Allocations aux handicapés

⁴ Exposé général, Tableau p.42

⁵ Exposé général p.48-59, p.117-119 et p.202-203.

⁶ C'est le cas notamment pour l'impact des mesures en matière de chômage temporaire et de restructuration, des facilités de paiement accordées aux entreprises concernant la fiscalité et la sécurité sociale, ainsi que des réductions de charges.

⁷ Exposé général, p.59.

⁸ Ces prévisions datent de la confection du plan de relance (décembre 2008).

⁹ Ces estimations datent du début de février 2009. L'impact budgétaire estimé des mesures concernant le chômage temporaire s'accroît de 100 millions d'euros (estimation de décembre 2008) à 152 millions d'euros (estimation de février 2009).

¹⁰ Voir aussi partie IV, in fine.

5. PROGRAMME DE STABILITE 2009-2013

Le budget ajusté est en phase avec le nouveau programme de stabilité (2009-2013) que le gouvernement a récemment approuvé¹¹. En outre, les objectifs du programme de stabilité précédent (2008-2011)¹² sont abandonnés, et un déficit pendant plusieurs années devient acceptable, compte tenu de la situation économique. Lors de l'élaboration du budget pour l'année 2010, un programme pluriannuel sera mis en place pour préparer le retour progressif à l'équilibre budgétaire, de préférence à partir de 2013 et au plus tard en 2015 en fonction des perspectives de croissance de ces années.

¹¹ Conseil des Ministres du 3 avril 2009.

¹² Le programme de stabilité pour la période 2008-2011 se basait sur un équilibre budgétaire en 2008 et une amélioration progressive du solde de financement jusqu'à 1% du PIB en 2011.

PARTIE II – PROJET DE BUDGET DES VOIES ET MOYENS

1. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES RECETTES

Les recettes totales passent de 104.503,9 millions d'euros dans le budget initial à 96.057,2 millions d'euros dans le budget ajusté (- 8,1 %). La partie de ces recettes qui est versée au budget des voies et moyens s'est réduite de 48.195,3 millions d'euros à 41.850,7 millions d'euros (- 13,2 %). La diminution estimée des transferts (à l'Union européenne, aux communautés et aux régions, à la sécurité sociale, etc.) se limite à 3,7 %.

2. RECETTES FISCALES

2.1 Estimation des recettes fiscales

L'estimation des recettes fiscales a été revue sur la base du budget économique communiqué par le Bureau du plan le 29 janvier 2009 et en tenant compte des mesures prises depuis lors. Bien qu'un nouveau budget économique ait été élaboré par la suite, les recettes fiscales estimées n'ont plus été revues (cf. Partie I – Exposé général).

Par rapport au budget initial, les recettes fiscales estimées diminuent de 8,6 %, passant de 99.533,9 millions d'euros à 90.977,1 millions d'euros. Par rapport aux réalisations de l'année 2008, ce montant représente un recul de 2,8 %. Outre la détérioration des prévisions de croissance, les mesures prévues dans le cadre du plan de relance ont également un impact direct. La diminution des recettes fiscales résultant de ce plan de relance est estimée à 1.259,9 millions d'euros.

2.2 Précompte mobilier sur dividendes

Le précompte mobilier sur dividendes a été calculé sur la base des indicateurs macro-économiques modifiés. Selon le nouveau calcul, il passe de 1.610,2 millions d'euros en 2008 à 1.463,3 millions d'euros (- 9,1 %). Vu la suppression des dividendes par certaines grandes institutions financières, il n'est pas certain que l'estimation prévue pourra être atteinte. Dans la mesure où des informations suffisantes sont déjà disponibles sur la politique en matière de dividende menée par les entreprises, il pourrait éventuellement être envisagé d'affiner à l'avenir ce mode de calcul en tenant aussi compte des données réelles déjà connues.

3. RECETTES NON FISCALES

Les recettes non fiscales estimées des autorités fédérales augmentent de 4.970 millions d'euros à 5.080,1 millions d'euros. Cette hausse résulte principalement d'une réestimation des versements de la Banque nationale de Belgique¹³.

Le produit estimé des indemnités à verser dans le cadre du système de garantie de l'État en ce qui concerne les prêts interbancaires passe de 500 à 228 millions d'euros. L'exposé général ne contient pas plus que le budget des voies et moyens ne contiennent des informations détaillées sur cette estimation et sur la répartition entre les institutions financières concernées.

¹³ Cf. Partie I – point 3.

4. FINANCEMENT DES COMMUNAUTES ET DES REGIONS

Par rapport au budget initial 2009, le recalcul des quotes-parts d'impôts dues aux communautés et aux régions en 2009 diminue les montants à verser de 1.651 millions d'euros.

Ces quotes-parts d'impôts ont été établies sur la base des paramètres du budget économique du 29 janvier 2009. Le montant octroyé aux entités fédérées est supérieur, de 143 millions d'euros, au montant qui aurait résulté de la prise en compte de l'actualisation du budget économique faite le 11 février 2009 (variation annuelle de l'indice des prix à la consommation de 0,7 % au lieu de 1 % et croissance de -1,9 % au lieu de -1,7 %). Les montants pour 2009 seront établis définitivement en 2010.

5. ATTRIBUTION D'UNE PARTIE DU PRODUIT DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE (TVA) A D'AUTRES BENEFICIAIRES

Des prélèvements sont opérés sur le produit de la TVA au profit de divers bénéficiaires. Il s'avère que ces prélèvements excèdent le produit estimé de cet impôt en 2009 et que l'État attribue plus de recettes TVA qu'il n'en percevra. Le tableau VI-C-recettes voies et moyens de l'exposé général ajusté mentionne un montant de -1.345,4 millions d'euros au titre des recettes TVA¹⁴.

Cette situation résulte des transferts explicités ci-dessous :

- L'Union européenne est financée par diverses contributions des États membres¹⁵, dont une contribution prélevée sur la TVA, qui s'élèvera en 2009 à plus de 461 millions d'euros pour la Belgique.
- Depuis 2006, est organisée la cession des créances fiscales en matière de TVA¹⁶. Ce prélèvement est évalué à 24,2 millions d'euros en 2009.
- 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 et lié en partie à l'évolution démographique est prélevé sur les recettes nettes de la TVA au profit des communautés. Comme le montre le tableau ci-dessous, ce transfert, de l'ordre de 9,2 milliards d'euros en 2000, a atteint 13,2 milliards d'euros en 2008 et devrait s'élever à 13 milliards d'euros en 2009.
- En vertu des articles 66 à 67quater de la loi-programme du 2 janvier 2001¹⁷ une partie du produit de la TVA est affectée au financement alternatif de la sécurité sociale. Ce montant était de 3,6 milliards d'euros en 2001 et est évalué à 11,1 milliards d'euros pour 2009¹⁸. Ce montant de 11,1 milliards d'euros inclut le solde

¹⁴ Doc. parl. Chambre, DOC. 52 1923/001, p. 130.

¹⁵ Décision du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes.

¹⁶ 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 TVA au mécanisme de la titrisation des créances fiscales de l'État.

¹⁷ Et de l'article 116 de la loi-programme du 27 décembre 2006 pour le financement du fonds amiante (10 millions d'euros).

¹⁸ Ce montant est établi indépendamment du prélèvement de 1 milliard d'euros sur le précompte professionnel, en lieu et place de la TVA, comme le prévoit la loi-programme du 22 décembre 2008, article 116, modifiant l'article 66 § 13 de la loi-programme du 2 janvier 2001.

2008¹⁹, TVA pure, réparti entre l'ONSS et l'INASTI, qui est établi à 781,2 millions d'euros. Ce dernier montant devrait s'élever à 690,3 millions d'euros²⁰ et est donc surévalué de 90,9 millions d'euros.

- Des prélèvements sont également opérés sur le produit de la TVA dans le cadre du financement alternatif des zones de police²¹. Il s'agit, d'une part, du 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. Ce financement est évalué à 95,7 millions d'euros comme pour l'année 2008²², mais devrait s'élever à 99,4 millions d'euros selon les informations obtenues auprès de l'ONSS-APL. A cette différence de 3,7 millions d'euros, il faut ajouter 1,7 million d'euros au titre des arriérés 2008. Cette attribution est donc sous-évaluée de 5,4 millions d'euros. D'autre part, le financement alternatif comprend également le financement de la cotisation patronale corollaire de la cotisation personnelle due sur les traitements des membres des services de police, estimée à 103,3 millions d'euros.
- Depuis 2005, une partie de la TVA est attribuée à la CREG (Commission de régulation de l'électricité et du gaz)²³. Ce montant est évalué à 11,6 millions d'euros pour l'année 2009.
- En vertu des articles 57 à 59 de la loi-programme du 22 décembre 2008, un fonds d'attribution²⁴ a été ouvert afin de rembourser à la SA APETRA²⁵ toutes les recettes de TVA qui découlent des paiements que cette société fait (y compris les paiements déjà effectués par le passé). A défaut de la conclusion du protocole prévu entre le SPF Économie, APETRA et le SPF Finances, déterminant des règles plus précises relatives au fonctionnement du fonds d'attribution, aucune affectation n'est prévue en 2009.

¹⁹ Voir tableau V b de l'exposé général ajusté, doc. parl. Chambre DOC 52 1923/001, p. 125 et le programme justificatif du tableau 3 du budget général des dépenses.

²⁰ Ce montant de 690,3 millions d'euros se décompose comme suit :

Montant attribué pour l'année 2007 non encore payé au 29 mars 2009 :	35,4 millions d'euros
Montant attribué pour l'année 2008 non encore payé au 29 mars 2009 :	383,2 millions d'euros
Montant payé en 2008 au-delà des prélèvements alimentant l'art.66.37 :	271,7 millions d'euros

²¹ Articles 190 et 191 de la loi-programme du 24 décembre 2002.

²² Exposé général ajusté, doc. parl. Chambre DOC 52 1923/001 p. 125. Dans le tableau V b, recettes cédées, attribuées, affectées, sécurité sociale, autres secteurs, ONSS APL – TVA pure, les montants inscrits (100,7 millions d'euros pour 2008 et 136,6 millions d'euros pour 2009) se décomposent de la manière suivante :

(en millions d'euros)	2008	2009
Financement alternatif sécurité sociale	5,0	40,9
Financement alternatif zones de police	95,7	95,7

²³ Article 21ter 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.

²⁴ Article 66.86.

²⁵ Société anonyme de droit public à finalité sociale Agence de Pétrole – Petroleum Agentschap.

Le tableau ci-dessous, détaille depuis 1996, l'évolution des recettes nettes de la TVA et des prélèvements²⁶ en faveur des différents bénéficiaires.

Tableau - Evolution des recettes nettes de la TVA et des prélèvements

	recettes nettes	augmentation en 1 an	en %	en millions d'euros										
				Union européenne	Titrisation	Communautés	Sécurité sociale	Police intégrée	CREG	APETRA	Total TVA "attribuée"	Reste au BVM	% restant à L'Etat	
1996	14.274,7			1.014,9	0,0	8.578,4	2.153,8	0,0	0,0	0,0	0,0	11.747,1	2.527,7	17,7%
1997	14.912,8	638,1	4,5%	987,6	0,0	8.912,0	3.041,5	0,0	0,0	0,0	0,0	12.941,2	1.971,6	13,2%
1998	15.583,5	670,7	4,5%	962,2	0,0	8.960,1	3.116,2	0,0	0,0	0,0	0,0	13.038,5	2.545,0	16,3%
1999	16.773,3	1.189,8	7,6%	937,9	0,0	9.050,2	3.381,6	0,0	0,0	0,0	0,0	13.369,7	3.403,6	20,3%
2000	18.101,1	1.327,8	7,9%	1.011,5	0,0	9.203,7	3.851,7	0,0	0,0	0,0	0,0	14.066,8	4.034,3	22,3%
2001	17.940,2	-160,8	-0,9%	1.089,4	0,0	9.537,1	3.568,5	0,0	0,0	0,0	0,0	14.195,0	3.745,3	20,9%
2002	18.460,8	520,5	2,9%	826,3	0,0	9.938,5	4.490,6	43,1	0,0	0,0	0,0	15.298,5	3.162,3	17,1%
2003	18.754,0	293,2	1,6%	822,8	0,0	10.294,4	4.578,0	176,4	0,0	0,0	0,0	15.871,7	2.882,3	15,4%
2004	20.180,0	1.426,0	7,6%	566,5	0,0	10.607,8	7.833,8	180,3	0,0	0,0	0,0	19.188,3	991,7	4,9%
2005	21.334,5	1.154,4	5,7%	626,5	0,0	11.345,6	8.410,2	182,7	8,7	0,0	0,0	20.573,6	760,9	3,6%
2006	22.541,6	1.207,1	5,7%	445,8	35,0	11.847,4	9.072,0	185,7	12,1	0,0	0,0	21.598,1	943,5	4,2%
2007	23.764,1	1.222,5	5,4%	459,1	250,5	12.288,9	9.751,9	190,4	11,6	0,0	0,0	22.952,3	811,8	3,4%
2008	24.017,6	253,5	1,1%	461,3	50,5	13.205,2	10.076,9	197,4	11,6	0,0	0,0	24.002,9	14,7	0,1%
2009	23.491,3	-526,3	-2,2%	461,0	24,2	13.002,7	11.138,2	199,0	11,6	0,0	0,0	24.836,7	-1.345,4	-5,7%

6. DEF AUT DE PUBLICATION DES ARR ETES ROYAUX PREVUS PAR LA LOI SPECIALE DE FINANCEMENT

Les montants définitifs des quotes-parts d'impôts dues pour 2008 sont établis alors que les arrêtés royaux prévus par les articles 7, § 2, 38, § 4 et 44, § 2 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions ne sont pas publiés²⁷.

²⁶ Pour les années 1996 à 2008, ce tableau est établi sur la base des prélèvements. Pour l'année 2009, il est établi sur la base des estimations de recettes telles qu'elles apparaissent dans l'exposé général (Doc. parl., Chambre, DOC 52, 1923/001, pp.123 à 125).

²⁷ Il en va de même de ceux relatifs aux paramètres des années précédentes et de l'arrêté royal relatif au terme négatif définitivement établi depuis 2003, arrêté prévu par l'article 33bis, § 1^{er} de cette loi spéciale (165^e Cahier de la Cour des comptes, pp. 124 et 125).

7. JUSTIFICATIONS DES ARTICLES 5 A 9 DU PROJET D'AJUSTEMENT DU BUDGET DES VOIES ET MOYENS

Le point 3 – Paramètres, de ces justifications traite des douzièmes provisoires ajustés que l'État versera mensuellement aux communautés et aux régions en 2009²⁸. Il s'agit en fait des mensualités ajustées provisoirement et non de douzièmes provisoires.

²⁸ Doc. parl. Chambre DOC 52 1924/001, p.59.

PARTIE III – PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES

CHAPITRE I – GENERALITES

1. ÉVOLUTION GENERALE DES DEPENSES

Les dépenses primaires²⁹ de l'autorité fédérale augmentent de 0,9 % par rapport au budget initial³⁰. La plus forte hausse concerne le SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie en raison de la réduction de la facture d'électricité prévue dans le plan de relance.

La Cour des comptes constate que la sous-utilisation estimée des crédits (400 millions d'euros) est restée inchangée par rapport au budget initial, alors que l'utilisation des crédits au cours de l'année 2008 est à présent connue. L'exposé général et le budget général des dépenses ne contiennent pas d'éléments permettant de vérifier de manière précise la fiabilité de ce montant. La Cour des comptes souligne, d'une manière générale, que la réduction des créances en souffrance dans le courant de l'année 2008³¹ a, en principe, une influence positive sur la marge budgétaire. Inversement, l'accélération du paiement des factures prévue dans le cadre du plan de relance (cf. Partie I – point 3) aura pour effet de réduire davantage cette marge.

A la suite de la baisse des taux d'intérêt, les prévisions de charges d'intérêt diminuent de 8,7 % par rapport au budget initial³².

2. TRANSFERT DE CREDIT ET REDISTRIBUTIONS D'ALLOCATIONS DE BASE ENTRAINANT LA MODIFICATION DES MONTANTS DE DIFFERENTS PROGRAMMES

La Cour des comptes constate que lors de l'établissement du projet d'ajustement du budget 2009, il n'a pas été tenu compte des bulletins de redistribution et du transfert provenant du crédit provisionnel inscrit au programme 03.41.1-Crédits provisionnels, qui ont modifié le montant de différents programmes au sein de plusieurs sections du budget, en engagement et en liquidation, au cours du premier trimestre 2009. Il en résulte que les moyens effectivement alloués à ces programmes ne correspondent pas aux crédits mentionnés dans les tableaux du projet de budget ajusté.

²⁹ Il s'agit des dépenses hors charges d'intérêts.

³⁰ Elles passent de 35.472,1 millions d'euros (crédits moins la sous-utilisation estimée) à 35.798,3 millions d'euros.

³¹ L'encours des crédits non dissociés est passé de 1.523,9 millions d'euros au 31 décembre 2007 à 648,7 millions d'euros au 31 décembre 2008.

³² Baisse de 13.341,2 millions d'euros à 12.174,6 millions d'euros (charges d'intérêts sur une base économique).

a. Arrêté royal du 28 janvier 2009

Le crédit provisionnel inscrit au programme 03.41.1-Crédits provisionnels, du budget général des dépenses³³ peut être réparti, selon les besoins, entre les programmes appropriés des différents départements³⁴, par voie d'arrêté royal, après accord du ministre du Budget.

Un crédit d'engagement et de liquidation d'un montant de 11,3 millions d'euros provenant du crédit provisionnel a ainsi été réparti par l'arrêté royal du 28 janvier 2009, entre différentes sections du budget (voir tableau infra) afin de couvrir des dépenses liées aux dédommagements et aux frais de justice.

La Cour des comptes constate qu'une série d'allocations de base ont ainsi été créées³⁵, et des programmes modifiés, tant en engagement qu'en liquidation, sans que ces changements n'apparaissent dans le projet d'ajustement du budget 2009.

Par ailleurs, elle rappelle que dans ses commentaires sur le budget initial 2009³⁶, elle avait signalé que l'intégration³⁷ des frais de justice et indemnités au sein du crédit provisionnel (pour un montant prévu de 78,4 millions d'euros) et leur non-inscription dans les différentes sections du budget réduisaient le degré de spécialité du budget, tandis que des informations sur des dossiers importants n'apparaissaient plus ni dans le budget des dépenses, ni dans sa justification. Le fait que le transfert effectué en exécution de l'arrêté royal du 28 janvier 2009 n'est pas inclus dans le projet de budget 2009 ajusté n'améliore pas non plus la transparence du budget.

³³ Allocation de base 41.10.01.00.01 - Crédit provisionnel destiné à couvrir des dépenses de toute nature découlant de la réforme des carrières, du financement de la contribution belge dans le nouveau siège de l'OTAN, de l'exécution du plan concernant les premiers emplois dans les SPF et le BIRB, de l'indice des prix à la consommation et autres divers.

³⁴ Article 2.03.2 du budget général des dépenses.

³⁵ Les allocations de bases suivantes ont été créées : section 13 - 40.70.34.00.01, 54.60.34.00.10, 56.60.34.00.01 et 56.60.34.00.02, section 16-50.02.34.00.01, section 25-54.51.41.00.41, section 32-21.40.34.00.01 et section 33-31.01.34.00.01.

³⁶ Doc. parl. Chambre DOC 52 -1527/002, pp.26 et 27.

³⁷ Pour la première fois dans le budget 2009.

Tableau – Situation de différents programmes (crédits d'engagement) suite au transfert prévu par l'arrêté royal du 28 janvier 2009 (en milliers d'euros)

Programme	Montant initial 2009	Montant 2009 après transfert	Montant ajusté inscrit au projet d'ajustement du budget 2009 ³⁸
12.40.0	61.858	62.008	62.817
13.40.7	354	514	354
13.54.6	12.137	12.145	12.152
13.56.6	566	942	566
16.50.0	1.871.055	1.871.806	1.884.712
18.40.0	314.862	315.878	373.822
19.55.2	702.947	706.047	728.260
23.40.4	Voir point c	Voir point c	Voir point c
25.54.0	8.011	10.290	8.103
25.54.5	113.415	113.429	113.815
25.59.0	17.856	18.813	18.091
32.21.4	5.008	5.017	5.119
33.21.0	31.909	31.934	31.988
46.61.5	220	432	220

Source : Cour des comptes

Tableau – Situation de différents programmes (crédits de liquidation) suite au transfert prévu par l'arrêté royal du 28 janvier 2009 (en milliers d'euros)

Programme	Montant initial 2009	Montant 2009 après transfert	Montant ajusté inscrit au projet d'ajustement du budget 2009 ³⁹
12.40.0	61.858	62.008	62.821
13.40.7	354	514	354
13.54.6	12.137	12.145	12.152
13.56.6	566	942	566
16.50.0	1.889.114	1.889.865	1.901.123
18.40.0	310.950	311.966	350.689
19.55.2	702.947	706.047	728.260
23.40.4	Voir point c	Voir point c	Voir point c
25.54.0	8.011	10.290	8.103
25.54.5	113.415	113.429	113.815
25.59.0	17.856	18.813	18.091
32.21.4	5.008	5.017	5.119
33.21.0	33.585	33.610	33.664
46.61.5	220	432	220

Source : Cour des comptes

b. Modifications intervenues, suite à des redistributions, entre allocations de base

³⁸ Ce montant tient compte uniquement des crédits inscrits au budget initial 2009 et des modifications introduites dans le projet d'ajustement.

³⁹ Ce montant tient compte uniquement des crédits inscrits au budget initial 2009 et des modifications introduites dans le projet d'ajustement.

Le système de redistribution des allocations de base prévu par l'article 15 des lois coordonnées du 17 juillet 1991, qui limitait cette redistribution au sein du programme, a été modifié par l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. L'article 52 de la nouvelle loi budgétaire opère une distinction entre la redistribution des crédits d'engagement, qui reste limitée au programme, et celle des crédits de liquidation qui peut s'effectuer au sein de chaque section du budget général des dépenses. La Cour des comptes constate qu'un certain nombre de bulletins de redistribution ont ainsi modifié au cours du premier trimestre 2009, le montant des programmes de différentes sections. Il s'agit des programmes suivants :

Tableau – Situation de différents programmes (crédits de liquidation) suite aux redistributions entre allocations de base (en milliers d'euros)

Programme	Montant initial 2009	Montant 2009 après redistribution	Montant ajusté inscrit au projet d'ajustement du budget 2009⁴⁰
23.40.2 ⁴¹	650	1.148	1.552
23.40.3 ⁴²	0	292	0
23.40.4	Voir point c	Voir point c	Voir point c
13.55.0 ⁴³	81.569	80.783	83.435
13.55.2 ⁴⁴	800	830	800
13.55.3 ⁴⁵	913	1.669	913

Source : Cour des comptes

c. Programme modifié par une redistribution et par un transfert

Le crédit inscrit sous le programme 23.40.4 – Division des études juridiques, de la documentation et du contentieux, a été modifié, d'une part, par un transfert en exécution de l'arrêté royal du 28 janvier 2009 et, d'autre part, par une redistribution.

Tableau – Crédits d'engagement (en milliers d'euros)

Programme	Montant initial 2009	Montant 2009 après transfert	Montant ajusté inscrit au projet d'ajustement du budget 2009⁴⁶
23.40.4 ⁴⁷	3.877	6.109	3.910

⁴⁰ Ce montant tient compte uniquement des crédits inscrits au budget initial 2009 et des modifications introduites dans le projet d'ajustement.

⁴¹ Modifié par le bulletin n° 2009/1 de la section 23-Emploi, Travail et Concertation sociale.

⁴² Idem.

⁴³ Modifié par les bulletins n° 2009/1 et 2009/2 de la section 13-Intérieur.

⁴⁴ Modifié par le bulletin n° 2009/2 de la section 13-Intérieur.

⁴⁵ Modifié par les bulletins n° 2009/1 et 2009/2 de la section 13-Intérieur. La redistribution 2009/2 s'est faite au profit d'une nouvelle allocation de base 55.32.74.00.04, qui n'apparaît pas dans le projet d'ajustement du budget 2009.

⁴⁶ Ce montant tient compte uniquement des crédits inscrits au budget initial 2009 et des modifications introduites dans le projet d'ajustement.

⁴⁷ Modifié par le transfert prévu dans l'arrêté royal du 28 janvier 2009.

Tableau – Crédits de liquidation (en milliers d'euros)

Programme	Montant initial 2009	Montant 2009 après transfert et redistributions	Montant ajusté inscrit au projet d'ajustement du budget 2009⁴⁸
23.40.4 ⁴⁹	3.877	5.319	4.700

Source : Cour des comptes

⁴⁸ Ce montant tient compte uniquement des crédits inscrits au budget initial 2009 et des modifications introduites dans le projet d'ajustement.

⁴⁹ Modifié par le bulletin n° 2009/1 de la section 23-Emploi, Travail et Concertation sociale et par le transfert prévu dans l'arrêté royal du 28 janvier 2009.

CHAPITRE II –SECTIONS DU BUDGET GENERAL DES DEPENSES

Section 01 – Dotations

Dotation à la Communauté germanophone

Dans le projet d'ajustement du budget 2009, le montant de la dotation à la Communauté germanophone passe de 139,6 millions d'euros à 131,5 millions d'euros⁵⁰. Toutefois, le calcul de la dotation n'est pas totalement conforme aux dispositions des articles 58 à 58septies de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

La Cour des comptes a déjà signalé ce problème de concordance entre les dispositions de la loi et les montants inscrits au budget notamment en 2007⁵¹ et en 2008⁵². Le secrétaire d'État au Budget, dans sa réponse aux observations de la Cour des comptes sur les projets de budget pour l'année budgétaire 2008, avait assuré que le SPF Finances examinerait toute possibilité d'améliorer la concordance entre les dispositions légales et le calcul de la dotation à la Communauté germanophone⁵³. La Cour des comptes constate toutefois que la situation n'a pas évolué.

⁵⁰ Suite à la baisse de l'inflation et de la croissance du PIB par rapport au budget initial 2009.

⁵¹ Lettre de la Cour des comptes du 9 mai 2007 au ministre des Finances, sans réponse officielle.

⁵² Doc. Parl. Chambre, DOC 52 0993/003, p. 51.

⁵³ Doc. Parl. Chambre, DOC 52 0993/003, p. 136.

Section 02 – SPF Chancellerie du Premier ministre

Programme 02.32.4 - Comité d'audit de l'administration fédérale

L'arrêté royal du 17 août 2007 portant création du comité d'audit de l'administration fédérale (CAAF) prévoit que le CAAF dispose d'un budget, rattaché au budget des services généraux du premier ministre. Ce budget couvre les frais de fonctionnement du CAAF, les dépenses liées au recours à des prestations techniques nécessaires à l'accomplissement des missions du CAAF et les jetons de présence des membres du CAAF.

La Cour des comptes constate que la procédure visant à désigner les membres du CAAF n'a pas été lancée⁵⁴ et que, partant, aucune dépense n'a encore été effectuée à la charge de ce programme budgétaire. Il n'en reste pas moins que le crédit ouvert au programme 02.32.4 reste pratiquement inchangé⁵⁵.

⁵⁴Dans son 165^e Cahier (volume I, pp. 468-469), la Cour des comptes a souligné le rôle essentiel que le comité d'audit joue sur le plan du pilotage et de la surveillance en matière de contrôle interne et d'audit dans les divers services publics.

⁵⁵ Le crédit est porté de 190.000 à 191.000 euros.

Section 03 – SPF Budget et contrôle de la gestion

1. Programme 03.41.1 – Crédits provisionnels

La Cour des comptes constate que le montant global du crédit provisionnel destiné à couvrir des dépenses de toute nature diminue de 15,7 millions d'euros pour atteindre 323 millions d'euros. La justification contient une énumération des différentes modifications, mais aucune information détaillée sur la composition actuelle ni sur les estimations sous-jacentes du crédit provisionnel.

Une marge de conjoncture a été prévue dans cette provision afin de faire face aux éventuelles modifications des paramètres macro-économiques (inflation, croissance, etc.). Selon des informations que la Cour des comptes a pu obtenir auprès du SPF Budget et Contrôle de la gestion, cette marge de conjoncture s'élèverait à environ 75 millions d'euros. La constitution de cette marge crée la possibilité d'affecter la provision à des dépenses non autrement précisées.

2. Le projet Fedcom

Le projet Fedcom vise à mettre en place une nouvelle comptabilité publique fédérale. Les principes de ce projet ont été introduits par la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral

L'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 a été reportée au 1^{er} janvier 2012 en vertu de la loi-programme du 22 décembre 2008. La loi (et le projet pilote) est déjà entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 pour cinq services publics fédéraux⁵⁶. La mise en œuvre de Fedcom dans les autres services publics fédéraux et de programmation sera échelonnée au cours des prochaines années⁵⁷. En outre, depuis le 1^{er} janvier 2009, certaines dispositions de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral sont applicables à tous les services publics fédéraux et de programmation de l'administration générale, notamment les articles 19 (contenu du budget), 21 (annulation des crédits disponibles au 31 décembre), 26 (annulation d'engagements comptables) et le titre III, Chapitre 1^{er} (budget, exécution du budget et compte général de l'administration générale).

La Cour des comptes souligne l'absence de justification et de transparence budgétaire en ce qui concerne le projet Fedcom⁵⁸. En outre, elle constate que les crédits n'ont pas été ajustés, alors qu'une partie importante des crédits d'engagements inscrits au budget de l'année 2008 n'ont pas été utilisés. Elle insiste, dès lors, sur la nécessité d'élaborer un plan pluriannuel technique et financier adapté.

⁵⁶Il s'agit du SPF Chancellerie du premier ministre, du SPF Budget et Contrôle de la gestion, du SPF Personnel et Organisation, du SPF Technologie de l'information et de la communication et du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (SPF pilotes).

⁵⁷Voir les commentaires et les observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2009, Doc. parl., Chambre, DOC 52-1527/002, p. 20-22.

⁵⁸Voir Doc. Parl., Chambre, DOC 52-1527/007, p. 129-131.

Tableau – Crédits Fedcom 2008-2009 (en millions d'euros)

SE DO PA AB	Libellé	Budget ajusté 2008	Exécution du budget 2008 ⁵⁹	Budget initial et ajusté 2009
02 31 01 12.11.20	Experts Fedcom			
	- crédits d'engagement	2,0	0,8	0,4
	- crédits de liquidation	2,0	0,2	0,4
02 31 10 12.11.12	Frais de fonctionnement dans le cadre de l'implémentation du projet Fedcom			
	- crédits d'engagement	5,1	2,6	3,6
	- crédits de liquidation	5,9	5,8	9,5
02 31 10 74.22.12	Dépenses d'investissement dans le cadre de l'implémentation du projet Fedcom			
	- crédits d'engagement	0,9	0,9	0,2
	- crédits de liquidation	2,6	2,1	3,1
02 41 10 01.00.01	Crédit provisionnel – partie Fedcom			
	- crédits d'engagement	-	-	4,0
	- crédits de liquidation	-	-	4,0

Source : budget général des dépenses

⁵⁹ Chiffres provisoires (officiels).

Section 04 – SPF Personnel et Organisation

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 publics⁶⁰

La Cour des comptes constate que la justification du budget général des dépenses ajusté ne comporte aucune information concernant l’évolution du fonds spécial précité. Dans une réponse à une question parlementaire, la ministre de la Fonction publique et des Entreprises publiques a évoqué la perspective de la suppression du fonds⁶¹.

La Cour des comptes constate à cet égard que, bien que le fonds n’ait pas encore été supprimé, le solde, qui s’élevait au 31 décembre 2008 à 45,1 millions d’euros, a, entre-temps, été ramené à zéro. Un montant de 28,1 millions d’euros, qui sera affecté au support des administrations fiscales⁶², a été viré à un compte d’ordre de la Trésorerie. Le solde, soit quelque 17 millions d’euros, a été versé au Trésor et imputé au budget des voies et moyens.

⁶⁰ Loi du 14 juillet 1951 contenant le budget extraordinaire de 1950 (article 63.01.A).

⁶¹ Sénat de Belgique, réponse du 10 octobre 2008 à la question écrite n° 4-1153 du 17 juin 2008.

⁶² En 2005, une partie de la titrisation des arriérés d’impôts (55 millions d’euros) a été versée au Fonds spécial. Le SPF Finances a été autorisé à prélever 40 millions d’euros sur ce montant pour moderniser les administrations fiscales. Cf. 165^e Cahier la Cour des comptes, volume I, pp. 168-171.

Section 13 – SPF Intérieur

1. Programme 13.40.4. – Financement des provinces et communes

Le programme 13.40.4. – Financement des provinces et communes contient le crédit destiné au financement de la dotation à la ville de Bruxelles pour les charges inhérentes à son statut de capitale du royaume⁶³. Le mode de financement de cette intervention de l'État est fixé par l'article 64 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. En vertu de celui-ci, ces dotations sont indexées annuellement à partir d'un montant initial.

Le montant inscrit au projet d'ajustement du budget initial 2009 est inchangé par rapport au budget initial 2009 et est supérieur de 0,1 million d'euro aux montants dus pour l'année 2009.

Ce crédit devrait toutefois tenir compte de l'écart entre les montants effectivement dus au cours des années précédentes et les paiements effectifs y afférents⁶⁴, qui s'élève à 1,4 million d'euros en faveur de la ville de Bruxelles.

Il en résulte que ce crédit est sous-évalué de 1,3 million d'euros.

2. Programme 13.56.7-Sommets européens à Bruxelles

Fonds destiné au financement de certaines dépenses liées à la sécurité découlant de l'organisation des sommets européens à Bruxelles

Ce fonds est destiné au financement de mesures en faveur de la sécurité, prises en charge par les pouvoirs locaux de la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit de dépenses de personnel, d'équipement, d'infrastructure et de prévention. A l'occasion de l'examen du projet de budget initial 2009, la Cour des comptes avait fait remarquer que les crédits variables de liquidation⁶⁵, au montant de 16,6 millions d'euros, étaient insuffisants pour couvrir l'encours existant⁶⁶. Lors de ce contrôle budgétaire, 17,5 millions d'euros supplémentaires ont été inscrits au projet de budget ajusté, portant les crédits variables de liquidation à 34,2 millions d'euros. Ces moyens supplémentaires seraient destinés à couvrir une partie de l'arriéré à charge du fonds. Les dépenses globales du fonds sont estimées à 52,6 millions d'euros et ce dernier dispose de moyens disponibles évalués à 81,5 millions d'euros dans le projet de budget ajusté.

Les conclusions du rapport d'audit de l'Inspection des Finances, réalisé en 2008, ainsi que celles d'un rapport d'audit du SPF Intérieur sur le fonctionnement du fonds devraient permettre une estimation plus précise des crédits.

⁶³ Allocation de base 40.40.43.00.08-Dotation à la ville de Bruxelles

⁶⁴ Cet écart s'explique par la différence entre les estimations retenues du taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation et le taux effectif de cet indice.

⁶⁵ Sur l'allocation de base 56.70.43.00.01-Crédit destiné à la sécurité dans le cadre des sommets européens organisés à Bruxelles.

⁶⁶ Doc. Parl. Chambre, DOC 52 1527/002, p. 30-31.

3. Programme 13.63.0-Centres intégrés d'appel d'urgence

Fonds spécial pour les centres intégrés d'appel d'urgence

Dans ses commentaires sur le budget initial 2009⁶⁷, la Cour des comptes avait fait remarquer que le fonds était alimenté par une dotation⁶⁸, représentant la quasi-totalité des recettes du fonds, inscrite au budget général des dépenses⁶⁹ en dérogation à l'article 62 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

Dans le présent projet d'ajustement du budget 2009, il apparaît que la recette afférente à l'année 2009 a été réduite de 2,3 millions d'euros et la dotation inscrite à charge des crédits budgétaires de 2,6 millions d'euros (crédits de liquidation). Ce fonds présenterait au 31 décembre 2009 des positions débitrices en engagement et en liquidation⁷⁰ non autorisées par une disposition légale du budget.

La Cour des comptes insiste pour que la situation de ce fonds soit régularisée.

⁶⁷ Doc.parl. Chambre, DOC 52 1527/002, p.31.

⁶⁸ Article 2.13.18 du budget général des dépenses 2009.

⁶⁹ Allocation de base 63.01.33.00.01-Dotation pour les centres intégrés d'appel d'urgence.

⁷⁰ Respectivement de 0,1 million d'euros en engagement et 0,05 million d'euro en ordonnancement.

Section 14 – SPF Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement

1. Trajectoire de croissance des dépenses en matière de coopération au développement

L'article 458 de la loi-programme du 24 décembre 2002 stipule que les moyens affectés à l'aide au développement officielle belge (Aide publique au développement – APD), selon les critères établis au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE, s'élèveront, au plus tard à partir de 2010, à au moins 0,7 % du revenu national brut (RNB).

Le budget pour l'année 2009 prévoit que l'APD s'élèvera à 0,6 % du RNB⁷¹. En raison d'une croissance inférieure aux attentes (le RNB escompté passe de 364,3 à 352,1 milliards d'euros⁷²), les efforts à fournir sont revus à la baisse⁷³. En dépit de cette évolution, il n'est pas certain que l'objectif fixé pourra être atteint. Sur la base des prévisions les plus récentes, il semble plutôt peu probable que l'allègement prévu de la dette de la République démocratique du Congo⁷⁴ puisse déjà être réalisé en 2009. De même, la réalisation de l'effort supplémentaire demandé aux régions, aux communautés, aux provinces, aux villes et aux communes est encore incertaine⁷⁵.

2. Fonds des bâtiments

Comme annoncé lors de l'examen du budget initial 2009⁷⁶, les crédits de liquidation ont été réévalués et majorés de 10,9 millions d'euros (ils sont passés de 5,9 à 16,8 millions d'euros).

Ces crédits supplémentaires seront affectés en priorité à l'apurement de l'encours des engagements. L'encours des engagements s'élevait, toutefois, au 31 décembre 2008 à 42,3 millions d'euros, dont 24,2 millions destinés à la construction de la nouvelle ambassade à Tokyo. Étant donné que la majeure partie de cet encours doit être liquidée dans le courant de l'année 2009, les crédits prévus sont insuffisants pour financer l'ensemble des engagements contractés par le Fonds des bâtiments.

3. Arriéré dans la régularisation budgétaire de certaines dépenses

Le compte de trésorerie 10.68.00 contient les opérations du caissier de l'État relatives aux paiements internationaux, effectués respectivement pour les comptables et pour le financement des postes diplomatiques et consulaires selon le système des transferts de fonds. La situation de ce compte permet de déduire qu'aucune régularisation budgétaire n'est encore introduite pour les mandats en souffrance les plus anciens, et plus spécifiquement pour les dépenses effectuées

⁷¹ Cf. Exposé général du budget de l'année 2009, note de solidarité, Doc. parl., Chambre, DOC 52-1526 /001, p. 86.

⁷² Prévisions économiques pour l'année 2009 datant de février 2009, Bureau fédéral du plan.

⁷³ La part de la division organique 14.54 – Direction générale de la coopération au développement (DGCD) dans le budget a, toutefois, été maintenue à 1.361,3 millions d'euros.

⁷⁴ La part de l'allègement prévu de la dette de la République démocratique du Congo (308,9 millions d'euros) dans le montant total des efforts planifiés en faveur de l'aide au développement pour 2009 s'élève à près de 15 %.

⁷⁵ Doc. parl., Chambre, DOC 52-1527/007, p. 144.

⁷⁶ Doc. parl., Chambre, DOC 52-1527/007, p.151.

pour des comptables avant 2002 et les transferts de fonds antérieurs à 1997. En outre, l'apurement budgétaire des dépenses effectuées les années précédentes par le biais du compte de trésorerie subit un retard important. Au 31 décembre 2008, le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement devait encore apurer 58,3 millions d'euros pour les dépenses effectuées au profit des comptables en 2006 ou 2007 et 10,8 millions d'euros pour les transferts aux postes diplomatiques effectués au cours des mêmes années.

Tableau - Situation des dépenses au profit des comptables (en millions d'euros)

Dépenses Caissier de l'État	A régulariser au 31/12/2007	Régularisé en 2008	A régulariser au 31/12/2008
2006	34,8	0	34,8
2007	23,5	0	23,5

Source : Administration de la trésorerie – SPF Finances

Tableau - Situation des dépenses au profit des postes diplomatiques (en millions d'euros)

Dépenses Caissier de l'État	A régulariser au 31/12/2007	Régularisé en 2008	A régulariser au 31/12/2008
2006	5,2	2,6	2,6
2007	10,4	2,2	8,2

Source : Administration de la trésorerie – SPF Finances

Par conséquent, la régularisation budgétaire de ces dépenses⁷⁷ grèvera davantage le budget du SPF et réduira la part de moyens disponibles pour financer les dépenses décrites dans la justification.

⁷⁷ Celles-ci concernent plusieurs allocations de base. Une ventilation détaillée par allocation de base n'est pas encore disponible.

Section 16 – Ministère de la Défense nationale

1. Investissements pour le rééquipement et l'infrastructure

La Cour des comptes souligne que les crédits de liquidation prévus pour les investissements seront probablement insuffisants pour satisfaire l'ensemble des obligations.

L'encours total des obligations pour les investissements en matériel et en infrastructure s'élevait, début 2009, à 2.232,1 millions d'euros⁷⁸. Sur la base du planning actuel et du calendrier de paiement établi par le département, un montant de 424,3 millions d'euros devrait être liquidé au cours de l'année. Les crédits ajustés, qui sont restés globalement inchangés par rapport au budget initial, ne prévoient cependant qu'un montant de 382,3 millions d'euros.

En outre, comme il a déjà été relevé lors du budget initial 2009⁷⁹, une partie importante⁸⁰ de ce crédit d'investissement dépend des recettes générées par la vente de matériel et d'infrastructure (fonds budgétaires 16-50-2 et 16-50-3)⁸¹. Par le passé, les ventes effectivement réalisées ont, la plupart du temps, été inférieures aux prévisions budgétaires⁸². Pour l'année 2008 également, une partie seulement des objectifs a été réalisée : sur la base de chiffres provisoires, les revenus de la vente du matériel et de l'infrastructure s'élèvent à 42,4 millions d'euros alors qu'un montant de 88,6 millions d'euros avait été prévu au budget pour l'ensemble de l'année. Après ajustement du budget, ces revenus sont estimés, pour l'année 2009, à 116,2 millions d'euros, dont 64,7 millions provenant de la vente de matériel et 51,5 millions de la vente d'infrastructure. Les recettes faisant l'objet d'un haut degré de certitude⁸³ s'élèvent actuellement à 43 millions d'euros pour la vente de matériel (66,4 % du montant estimé) et à 18,6 millions d'euros pour la vente d'infrastructure (36,1 % du montant estimé)⁸⁴.

Par conséquent, il ne peut pas être exclu que, comme les années précédentes, le plan de paiement doive être révisé à défaut de crédits suffisants. Fin 2008, des factures échues d'un montant de 4,5 millions d'euros concernant des dépenses d'infrastructure⁸⁵ n'ont pas pu être payées en raison d'un manque de crédits. Par

⁷⁸ 1.851,3 millions d'euros pour les engagements contractés jusqu'en 2006 (notamment les dépenses restantes à charge de l'engagement de 1.100 millions d'euros contracté en 2001 pour l'acquisition de l'avion A400M), 279 millions d'euros pour les engagements de 2007 et 101,8 millions d'euros pour les engagements de 2008.

⁷⁹ Doc. parl., Chambre, DOC 52 1527/002, p. 35.

⁸⁰ Près de 20 %.

⁸¹ Le budget des voies et moyens prévoit que les recettes issues de l'aliénation du matériel excédentaire et des biens immobiliers peuvent être affectées par le ministère de la Défense nationale à de nouveaux investissements en matériel et en infrastructure (respectivement aux articles 17.00.01 et 16.00.01 du budget des voies et moyens). Cette disposition concerne le fonds de emploi des recettes provenant de l'aliénation du matériel, de matières ou de munitions excédentaires (allocation de base 50.21.13.00.81) et le fonds de emploi des recettes provenant de l'aliénation de biens immeubles (allocation de base 50.31.13.00.82).

⁸² Voir les commentaires de la Cour des comptes sur le projet de budget initial pour l'année 2008 (Doc. parl., Chambre, DOC 52 0993/003, p. 48-49) et 2009 (Doc. parl., Chambre, DOC 52 1527/002, p. 36).

⁸³ Les recettes issues de ventes déjà réalisées ou prévues.

⁸⁴ Les crédits de liquidation variables qui proviennent de ces ventes ne peuvent, en outre, être affectés au paiement de dépenses d'investissement que pour autant que la situation de caisse des fonds budgétaires le permette. Début avril 2009, la situation de caisse du fonds budgétaire 16-50-2 (allocation de base 50.21.13.00.81) s'élevait à 7,9 millions d'euros et celle du fonds budgétaire 16-50-3 à seulement 33,52 euros.

⁸⁵ Imputées aux allocations de base 50.22.1300.72 et 50.31.1300.82.

conséquent, ce montant sera mis à la charge du budget de l'année 2009. A la suite de ce retard de paiement, le ministère de la Défense nationale devra également payer au moins 147.000 euros d'intérêts de retard.

2. Opérations extérieures

Les dépenses totales consacrées aux opérations extérieures sont réparties de manière peu transparente sur plusieurs programmes budgétaires, à savoir les programmes 16.50.5 – Mise en œuvre et 16.50.1 – Entraînement. Il n'est fourni aucune information précise sur le prix de revient par opération ni sur le financement des dépenses (par le ministère de la Défense nationale ou par d'autres contributions), malgré la promesse faite par le gouvernement lors de l'examen du budget initial 2009⁸⁶. A cet égard, la Cour des comptes renvoie également à ses commentaires et observations sur les budgets des années 2008⁸⁷ et 2009⁸⁸.

Le crédit de liquidation inscrit au programme 16-50-5 - Mise en œuvre, augmente de 4,3 millions d'euros dans le budget ajusté, pour atteindre 69,6 millions d'euros. Malgré cette augmentation, il n'est pas certain que ce montant suffira pour couvrir l'ensemble des dépenses. Sur la base du planning actuel, les dépenses relatives aux opérations, à imputer au programme 16.50.5, ont été estimées à 82 millions d'euros par le ministère de la Défense nationale. Il n'est dès lors pas exclu que la Défense doive avoir un recours additionnel⁸⁹ au Fonds pour prestations contre paiement (allocation de base 50.51.12.00.21), dont les revenus ne sont actuellement pas encore suffisamment certains. Le solde de ce fonds, qui a été estimé à 11,7 millions d'euros pour fin 2009, devra donc être revu à la baisse.

Tableau – Relevé des estimations de dépenses pour les opérations extérieures programme 16.50.5 en millions d'euros

Nature des dépenses	Montant estimé
Personnel	58,2
Nourriture, logement, transport...	15,1
Matériel	5,3
Dépenses à affecter ⁹⁰	3,4
Total	82,0

Source : ministère de la Défense nationale

⁸⁶ Doc. parl., Chambre, DOC 52 1527/007, p. 154.

⁸⁷ Doc. parl., Chambre, DOC 52 0993/003, p. 64-65.

⁸⁸ Doc. parl., Chambre, DOC 52 1527/002, p. 36.

⁸⁹ Le budget ajusté prévoit que, sur les 69,6 millions d'euros affectés au programme 16.50.5, un montant de 8,5 millions d'euros provient déjà de ce fonds.

⁹⁰ Celles-ci concernent des opérations supplémentaires en Afghanistan.

Section 18 – SPF Finances

Programme 18.70.0 – Documentation patrimoniale. Fonds organique relatif au paiement des avances en matière de créances alimentaires (Fonds SECAL)

Le fonds relatif au paiement des avances en matière de créances alimentaires, inscrit au programme 18.70.0 – Documentation patrimoniale, présente depuis sa création un déséquilibre structurel entre ses recettes et ses dépenses. Cette situation découle des difficultés rencontrées par le SPF Finances pour recouvrer auprès des débiteurs d'aliments les avances octroyées aux ayants droit.

Le projet de budget ajusté maintient l'estimation des recettes de ce fonds inscrite au budget initial de l'année 2009, à savoir 25,9 millions d'euros. Lors de l'examen de ce budget, la Cour des comptes s'était interrogée sur la faisabilité de la réalisation de cette recette dont le montant attendu s'écarte des réalisations effectives des années précédentes (2,8 millions en 2006, 4,6 millions en 2007, 5,6 millions en 2008)⁹¹. Le solde estimé au 31 décembre 2009 (-25,6 millions d'euros), repris dans les tableaux budgétaires, pourrait dès lors s'avérer sous-évalué. Le solde effectif, en supposant une recette de 6 millions d'euros au cours de l'année 2009 pourrait atteindre quelque -45,5 millions d'euros.

Indépendamment de ce qui précède, la Cour des comptes fait remarquer que les dépenses imputées sur ce fonds n'exercent théoriquement aucune influence sur le solde de financement de l'État. En effet, le SEC range ce type d'avances dans la catégorie des « octrois de crédits ». Plus précisément, le compte financier (au sens du SEC) de l'État est simultanément affecté d'un passif (l'octroi de l'avance) et d'un actif (la naissance d'une créance au profit de l'État). Cette absence d'impact sur le solde de financement ne tient toutefois pas compte du risque de défaillance des débiteurs d'aliments. Aussi, la Cour des comptes recommande, par analogie avec ce que prévoit la réglementation européenne en matière d'estimation des créances fiscales⁹², que l'impact sur le solde de financement soit réestimé à l'aide d'un coefficient destiné à tenir compte de l'incertitude qui pèse sur la perception des créances nées au profit de l'État. Selon cette réglementation, ce coefficient doit être évalué sur la base de l'expérience acquise et des prévisions de recettes actualisées.

⁹¹ Doc. Parl. Chambre, DOC 52 1527/002, p. 40.

⁹² Règlement (CE) n°2516/2000 du Parlement européen et du Conseil du 7 novembre 2000, portant modification des principes communs du système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (SEC) en ce qui concerne les impôts et cotisations sociales et modifiant le règlement (CE) n°2223/96 du Conseil.

Section 19 – Régie des bâtiments

1. Disposition légale 2.19.2 – financement alternatif

La disposition légale 2.19.2 autorise, en 2009, l'engagement de projets de financement alternatif pour un montant total de 129,1 millions d'euros⁹³. La Régie des bâtiments estime à 105,1 millions d'euros les crédits de liquidation (et les moyens financiers correspondants) nécessaires pour ces projets en 2009. Compte tenu des amortissements de capital planifiés, soit 16,6 millions d'euros en 2009, l'encours de la dette augmentera de 88,5 millions d'euros pour atteindre plus de 400 millions d'euros. L'évolution par rapport au budget initial résulte principalement de la réinscription du crédit prévu dans le budget 2008 pour le Musée royal d'Afrique centrale à Tervuren.

Les prochaines années, cette dette augmentera encore en raison du financement alternatif de nouveaux projets dans le cadre du plan directeur 2008-2012 pour une infrastructure pénitentiaire avec des conditions de détention humaines⁹⁴.

La Cour des comptes souligne que la conclusion de financements alternatifs a pour effet de reporter les charges de logement des administrations fédérales en partie vers le futur⁹⁵. Elle insiste, dès lors, sur la nécessité de détailler davantage ces techniques de financement et leurs conséquences dans la justification du budget.

2. Vente de propriétés pour financer la Régie des bâtiments

Le budget de la Régie des bâtiments est en équilibre à condition de réaliser la vente, prévue lors du conclave budgétaire du 14 octobre 2008, de l'actif non ferroviaire du Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), par le biais de la Société fédérale de participations et d'investissement. La plus-value de cette vente a été estimée à 116 millions d'euros, montant qui sera intégralement versé au Fonds de financement de la Régie des bâtiments. La Régie est tenue dès 2009 d'affecter ces moyens à l'exécution de ses missions statutaires, et plus particulièrement à la mise en œuvre de son programme physique. Concrètement, la Régie peut, en 2009, majorer ses crédits d'engagement destinés aux investissements et aux travaux d'entretien extraordinaire à concurrence du produit de cette vente.

La faisabilité de ces objectifs dépendra de la rapidité avec laquelle les mesures seront mises en pratique. La Cour des comptes souligne à cet égard que la vente de biens à hauteur de 100 millions d'euros planifiée en 2008 n'a pas été réalisée⁹⁶.

⁹³ Il s'agit des projets suivants : Ittre, prison : 1,6 million d'euros ; Wandre, Afsca : 3 millions d'euros, Liège, extension du palais de justice : 4,5 millions d'euros ; Tervuren, Musée royal de l'Afrique centrale : 65,8 millions d'euros ; Bruxelles, WTC2 : 7,9 millions d'euros et WTC3 : 46,3 millions d'euros.

⁹⁴ Sur la base des estimations de la Régie des bâtiments, ces nouveaux projets devraient entraîner en 2012 une hausse de la dette de l'ordre de 265,7 millions d'euros. La procédure de désignation d'un bureau d'études pour la construction de quatre établissements pénitentiaires a déjà été entamée. La disposition légale 2.19.4 autorise la Régie à prendre provisoirement à sa charge les honoraires et à les refacturer dès que le promoteur des travaux aura été désigné.

⁹⁵ Voir aussi les commentaires de la Cour des comptes sur le projet de budget initial de l'année 2009 (Doc. parl., Chambre, DOC 52-1527/002, p. 41).

⁹⁶ Il s'agit de biens gérés par la Régie des bâtiments ou par d'autres organes publics (Défense nationale, Intérieur, Affaires étrangères, FIF, organismes sociaux parastataux, entreprises publiques, etc.).

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

1. Justification des crédits

Par rapport au budget initial 2009, tant les crédits d'engagement que les crédits de liquidation augmentent de 10,6 millions d'euros.

La Cour des comptes souligne, à cet égard, le caractère sommaire de la justification de la plupart des modifications. Tel est, en particulier, le cas de la subvention dans les charges d'intérêt du Fonds de réduction du coût global de l'énergie⁹⁷, d'un montant de 9 millions d'euros⁹⁸, et du Fonds Kyoto (cf. point 3).

2. Fonds pour les hôpitaux et les maisons de soins psychiatriques affiliées à l'ONSS

Le Fonds pour les hôpitaux et les maisons de soins psychiatriques affiliées à l'ONSS a été créé par l'article 184 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses. L'article 36 de la loi-programme du 22 décembre 2003 a remplacé ce fonds par le fonds budgétaire Maribel social. Ce fonds visait à financer les frais de personnel et de gestion afférents aux missions du SPF Santé publique dans le cadre des mesures en vue de la promotion de l'emploi dans le secteur non marchand. L'article 93 de la loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses a supprimé ce fonds et prescrit que les moyens du fonds budgétaire disponibles au 31 décembre 2007 devaient être versés au Trésor.

La Cour des comptes constate que ce fonds figure toujours au budget du SPF Santé publique avec un solde positif de 1,3 million d'euros, alors que, conformément à l'article 93 de la loi précitée, aucune opération ne pouvait plus y être effectuée en 2008.

3. Programme 25.55.2 – Changements climatiques (Fonds Kyoto)

Le « Fonds Kyoto » est un fonds budgétaire destiné au financement de la politique fédérale de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il supporte les charges administratives (frais de personnel et de fonctionnement) sous-jacentes à la mise en œuvre des accords conclus dans le cadre du protocole de Kyoto⁹⁹.

Par rapport au budget initial (2,6 millions d'euros), les recettes du fonds organique augmentent de 1,5 million d'euros. Les dépenses sont inchangées (5,4 millions d'euros).

⁹⁷ Allocation de base 58.11.41.70.01

⁹⁸ Il s'agit, en l'occurrence, d'une subvention dans les charges d'intérêt des emprunts contractés par le Fonds de réduction du coût global de l'énergie (FRCE). Le FRCE a été créé par l'article 28 de la loi-programme du 27 décembre 2005. Il constitue une société anonyme de droit public et une filiale de la Société fédérale de participations et d'investissement. L'objectif social du FRCE est l'étude et la réalisation de projets par l'intervention dans le financement de mesures structurelles visant à promouvoir la réduction du coût global de l'énergie dans les logements privés. Le Fonds concrétise cet objectif par l'octroi d'emprunts bon marché. Le contrat de gestion conclu avec l'État a été concrétisé dans l'arrêté royal du 1er juillet 2006 établissant le contrat de gestion du FRCE. Pour réaliser ses objectifs, le FRCE peut, en sus de l'affectation de son capital propre, augmenter ses moyens par l'émission d'emprunts obligataires pour un montant maximum de 250 millions d'euros.

⁹⁹ Par contre, les achats de droits d'émission de gaz à effet de serre par l'État sont effectués en dehors du budget fédéral par la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG).

La justification ne fournit aucune information concrète au sujet de l'évolution de la situation financière du fonds. La Cour des comptes fait observer à cet égard qu'en dépit de la révision à la hausse du solde du fonds au 1^{er} janvier 2009¹⁰⁰, la situation du fonds reste précaire. C'est la conséquence de la disparition de rétributions s'élevant annuellement à 6 millions d'euros¹⁰¹, dont il découle que les dépenses estimées pour les années suivantes seront structurellement plus élevées que les recettes prévues.

¹⁰⁰ Le solde passe de 3,7 millions d'euros (budget initial) à 5,2 millions d'euros (budget ajusté).

¹⁰¹ La loi-programme du 27 décembre 2006 avait introduit une rétribution de 0,1 euro par quota d'émission alloué gratuitement auprès de certains titulaires d'un compte d'exploitant dans le registre national d'échange de quotas d'émission. Le Conseil des ministres du 15 février 2008 a décidé de la supprimer. Les moyens du fonds budgétaire s'en trouvent réduits de quelque 6 millions d'euros sur base annuelle.

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

1. Programme 32.42.4 – Fonds social mazout

Dans le cadre du plan de relance économique, il a été prévu d'attribuer une réduction forfaitaire de 30 euros sur la facture d'électricité des clients résidentiels¹⁰².

A cet effet, deux nouvelles allocations de base ont été créées¹⁰³ au sein du programme 32.42.4 – Fonds social mazout. Le budget de cette section augmente de 33 % par rapport au budget initial. Les crédits dédiés à cette subvention représentant près de 25 % de cette section du projet de budget 2009 ajusté.

Quoique la justification du projet d'ajustement du budget 2009 soit insuffisamment détaillée quant à ce crédit, les modalités d'octroi de cette subvention sont explicitées dans les travaux parlementaires relatifs à la loi de relance économique¹⁰⁴.

Il convient de noter que le libellé du programme, cité dans les tableaux budgétaires, n'est plus approprié, les dépenses qui y sont inscrites visant également des interventions dans les frais de gaz et d'électricité.

2. Programme 32.42.5 – Subventions à des organismes externes

Une cotisation est due par la Belgique au Centre européen de recherche nucléaire (CERN)¹⁰⁵. La quote-part belge pour 2009 s'élève à 30,4 millions de francs suisses¹⁰⁶. Afin d'en calculer l'impact budgétaire, la circulaire relative au contrôle budgétaire a indiqué que le taux de change de 1euro = 1,5587 franc suisse devait être utilisé¹⁰⁷. Ainsi, le montant à inscrire au budget s'élève à 19,5 millions d'euros¹⁰⁸. Seuls 19 millions ont été inscrits dans le projet d'ajustement du budget 2009¹⁰⁹.

Il conviendrait qu'un montant suffisant soit inscrit à ce programme budgétaire.

Enfin, la Cour des comptes signale que, pour l'année 2008, un dépassement de 0,2 million d'euros subsiste sur l'allocation de base destinée au paiement de cette cotisation.

¹⁰² Articles 59 à 68 de la loi de relance économique - Doc. Parl. Chambre, DOC 52 1788/015 - qui a été votée le 5 mars 2009 à la Chambre des représentants et le 19 mars 2009 au Sénat.

¹⁰³ Allocations de base 42.41.12.00.01 - Frais des fournisseurs (3,6 millions d'euros) et 42.41.34.00.01 - Remboursement aux fournisseurs d'énergie (131,4 millions d'euros).

¹⁰⁴ Doc. Parl. Sénat, DOC 4-1199/2 et Doc. Parl. Chambre, DOC 52 1788/012.

¹⁰⁵ Convention pour l'établissement d'une organisation européenne pour la recherche nucléaire, approuvée par la loi du 6 juillet 1954.

¹⁰⁶ La cotisation totale à répartir entre les États membres non-hôtes (les pays hôtes étant la France et la Suisse) s'élève pour 2009 à 1.077 millions de francs suisses, soit 2 millions de francs suisses en plus qu'en 2008. La quote-part de la Belgique s'élève à 2,7688 %, soit une augmentation de 0,0147 % par rapport à 2008.

¹⁰⁷ Circulaire réf. ABB5/430/2008/19 du 17 décembre 2008.

¹⁰⁸ Le montant inscrit au budget 2009 initial était de 18,4 millions d'euros, soit le montant 2008 indexé. Au moment de la confection du budget initial, la quote-part de la Belgique n'était pas définitivement établie.

¹⁰⁹ Sur l'allocation de base 42.50.35.00.07 - Cotisation de la Belgique au Centre européen de Recherche nucléaire (CERN) à Genève.

3. Programme 32.49.2 – Lutte contre le surendettement

Fonds de lutte contre le surendettement

Les soldes de ce fonds au 1er janvier 2009, que ce soit en engagement ou en liquidation, ont été revus lors du contrôle budgétaire et la position débitrice est passée de 3,3 millions à 4,8 millions d'euros en engagement et de 3,2 millions à 4,7 millions d'euros en liquidation. Même si la recette estimée du fonds a été revue à la hausse, passant de 2,5 millions à 2,8 millions d'euros, le solde estimé du fonds au 31 décembre 2009 s'établirait à - 5,2 millions d'euros en engagement et - 5,1 millions d'euros en liquidation alors que la disposition légale 2.32.3 inscrite au budget initial 2009 et restée inchangée après le contrôle budgétaire n'autorise qu'une position débitrice de 5 millions d'euros.

De plus, les crédits de liquidation inscrits au budget initial 2009, qui se montent à 3,1 millions d'euros¹¹⁰, pourraient s'avérer insuffisants pour couvrir les besoins estimés du fonds qui s'élèvent à 8,1 millions d'euros pour 2009. Cette somme comprend les dépenses estimées pour 2009 (6 millions d'euros), les arriérés pour 2008 (2 millions d'euros) et 150.000 euros destinés à une campagne de prévention.

La Cour des comptes constate qu'aucune solution structurelle n'a été actuellement dégagée pour ce fonds¹¹¹.

¹¹⁰ Sur l'allocation de base 49.20.12.00.58-Paiements des honoraires, émoluments et frais des médiateurs d'endettement, via le Fonds de lutte contre le surendettement (3 millions d'euros) et sur l'allocation de base 49.20.11.00.04-Frais de personnel de la cellule administrative du Fonds de lutte contre le surendettement. (130.000 euros).

¹¹¹ Voir le 165^e Cahier de la Cour des comptes, pp. 622-645.

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

1. Programme 44.55.1 – Sécurité d'existence

La Cour des comptes attire l'attention sur la justification sommaire de la modification des subsides versés aux CPAS¹¹². Elle constate, à cet égard, que, pour évaluer le nombre des bénéficiaires qui détermine l'évolution des dépenses, conjointement avec le coût moyen par bénéficiaire, il n'est pas fait usage de données récentes, mais d'une extrapolation basée sur la période 2005-2007. En outre, concernant l'allocation de base 55.11.43.00.16, la justification signale que le calcul du crédit ne tient pas compte des effets de la crise financière.

2. Division organique 44.56 – Gestion fédérale des fonds sociaux européens

La Cour des comptes constate que, par rapport au budget initial, plusieurs dépenses inscrites à la division organique susmentionnée ont été réduites ou supprimées. Ces réductions sont dues en partie à l'incertitude qui prévaut encore au sujet des recettes qui seront versées cette année par l'Union européenne.

Durant la période 2003-2008, pour le programme 2000-2006, la Commission européenne a évalué à diverses reprises les systèmes de gestion et de contrôle du SPF Intégration sociale. Ces évaluations ont mis divers manquements en évidence. Ces évaluations négatives ont amené la Commission européenne à interrompre provisoirement le financement des projets. En conséquence, l'augmentation des soldes débiteurs du Fonds social européen – volet Emploi relatif aux programmations antérieures à 2007 (programme 56/3) et du Fonds d'économie sociale – volet Intégration sociale relatif à la programmation 2000-2006, s'est poursuivie et le solde débiteur maximal autorisé a dû être augmenté à plusieurs reprises¹¹³.

Au cours du mois de novembre 2008, la Commission européenne a libéré une partie importante des versements retenus concernant le Fonds social européen – volet Emploi. Le solde de ce fonds a ainsi été augmenté à la fin de 2008 de + 1,2 million d'euros. La contribution européenne due dans le cadre du Fonds d'économie sociale – volet Intégration sociale n'a, toutefois, pas encore été libérée¹¹⁴.

Le crédit dissocié ouvert à l'allocation de base 56.13.01.00.01 – Subside dans le cadre de la contribution fédérale programme opérationnel 2000-2006, prévoit le financement de la contribution fédérale au volet Emploi du programme 2000-2006. À cet effet, un crédit de liquidation de 1,7 million d'euros a été inscrit au budget initial

¹¹² Allocation de base 55.11.43.00.16 – Subside CPAS droit à l'intégration sociale (+ 1 million d'euros) et allocation de base 55.12.43.00.23 – Subsides CPAS loi du 2 avril 1965 (+2,5 millions d'euros).

¹¹³ Cf. aussi les commentaires et observations de la Cour des comptes sur le projet de budget initial 2008 (Doc. parl., Chambre, DOC 52-0993/003, pp. 89-90) et 2009 (Doc. parl., Chambre, DOC 52-1527/007, pp. 180-181).

¹¹⁴ Un suivi d'audit a eu lieu au cours du mois de mars 2009. Si la Commission européenne estime qu'elle dispose de garanties suffisantes quant à l'exactitude des flux financiers, les contributions bloquées (d'un montant de 13,7 millions d'euros) pourraient, le cas échéant moyennant la retenue d'une amende de 10 %, encore être libérées dans le courant de l'année.

pour l'année 2009. À la suite de la suppression de ce crédit, les paiements sont reportés à l'année budgétaire suivante¹¹⁵.

De même, le crédit de liquidation ouvert à l'allocation de base 56.41.33.00.02 - Fonds d'économie sociale – volet Intégration sociale – programme 2000-2006, d'un montant de 4 millions d'euros, et les recettes y correspondant ont été supprimés, dans l'attente du versement des cotisations par l'Union européenne.

¹¹⁵ Selon l'estimation la plus récente de l'administration, les obligations de paiement s'élèveraient, en 2009, à quelque 700.000 euros.

Section 46 – SPP Politique scientifique

Programme 46.61.6. – Dotations aux Communautés flamande et française

Le programme 46.61.6 - Dotations aux Communautés flamande et française contient les crédits destinés au financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers. Le mode de financement de cette intervention de l'État est fixé par l'article 62 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. En vertu de celui-ci, ces dotations sont indexées annuellement à partir d'un montant initial.

Les crédits inscrits au projet de budget ajusté correspondent aux montants dus pour l'année 2009. Ils s'élèvent à 33,6 millions d'euros pour la Communauté flamande et à 68,2 millions d'euros pour la Communauté française.

Toutefois, ces crédits devraient tenir compte de l'écart entre les montants dus au cours des années précédentes et les paiements effectués¹¹⁶, qui s'élève à 505.000 euros en faveur de la Communauté flamande et à 1,1 million d'euros en faveur de la Communauté française.

Ces crédits sont donc sous-évalués respectivement de 505.000 euros (dotation à la Communauté flamande) et de 1,1 million d'euros (dotation à la Communauté française).

¹¹⁶ Cet écart s'explique par la différence entre les estimations retenues du taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation et le taux effectif de cet indice.

Section 51 – Dette publique

Intérêts de la dette à court terme

Dans le présent projet d'ajustement, les crédits budgétaires prévus pour le paiement des intérêts de la dette émise à court terme en euros et en devises s'élèvent à 1.533 millions d'euros soit une diminution de 34 % (790 millions d'euros) par rapport au budget initial¹¹⁷.

Cette diminution s'explique par des taux d'intérêt à court terme exceptionnellement bas¹¹⁸.

Lors de l'élaboration du présent projet d'ajustement, l'administration a pris en compte de nouvelles charges d'intérêt qui n'étaient pas encore connues au moment de la confection du budget initial :

- les intérêts à payer pour les emprunts émis à court terme en devises pour financer le « Special Purpose Vehicle » Royal Park Investments destiné à reprendre certains actifs financiers de Fortis Banque¹¹⁹ sont évalués à 120 millions d'euros ;
- par ailleurs, certaines mesures prises dans le cadre du plan de relance économique¹²⁰ seront également financées par des emprunts émis à court terme dont les intérêts sont estimés à 110 millions d'euros pour l'année 2009.

¹¹⁷ Allocation de base 51.45.10.21.00.08 – Intérêts de la dette à court terme en euros et en monnaies étrangères.

¹¹⁸ Les hypothèses de charges d'intérêt sont basées sur les taux « forward » au 30 janvier 2009 soit une moyenne de 1,49 % pour les emprunts émis à 3 mois, 1,67 % pour 6 mois et 2,09 % pour 12 mois.

¹¹⁹ La Trésorerie a emprunté 5.001 millions d'euros en devises (dollar américain, livre sterling et dollar australien) pour financer le SPV.

¹²⁰ Notamment le report du versement du précompte professionnel (article 20 de la loi de relance économique votée le 5 mars 2009 à la Chambre des Représentants et le 19 mars 2009 au Sénat, Doc. Parl. Chambre, DOC 52 1788/015) et l'extension du principe de remboursement mensuel de la TVA en faveur de certaines entreprises (arrêté royal du 10 février 2009 modifiant l'arrêté royal n°4 du 29 décembre 1969 relatif aux restitutions en matière de taxe sur la valeur ajoutée).

CHAPITRE III – FONDS DE RESTITUTION ET D'ATTRIBUTION

1. Attributions aux communautés, aux régions et aux commissions communautaires française et flamande

Dans les tableaux budgétaires de ce projet d'ajustement de budget 2009, le solde de l'article 66.23 - Administration des contributions directes - Part de l'impôt des personnes physiques attribuée aux régions, au 1^{er} janvier 2009, est égal à zéro alors que ce solde s'élevait en fait, à cette date, à 72 millions d'euros. Ce montant représente les sommes prélevées en 2003 par l'État pour les services administratifs à transférer. En application de l'article 75, §1^{er}ter, de la loi spéciale de 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions¹²¹, les quotes-parts d'impôt attribuées aux entités fédérées avaient été diminuées à concurrence de ce montant. Ce solde devrait être reversé au budget des voies et moyens. Cette remarque a déjà été faite au 165^e Cahier de la Cour des comptes¹²².

2. Attributions à la sécurité sociale

L'article 66.33 - Affectation à la sécurité sociale du produit des accises sur le tabac manufacturé, prévoit 797,3 millions d'euros comme recettes de l'année. Ce montant comprend 11,2 millions d'euros à payer au titre d'arriérés 2008 et un supplément de 3,9 millions d'euros par rapport au montant minimum prévu à l'article 67ter de la loi-programme du 2 janvier 2001 pour le financement des soins de santé à l'INAMI.

L'article 66.34 - Fonds d'attribution concernant la contribution du précompte professionnel à la sécurité sociale, est créé en application de l'article 66, § 13 de la loi-programme du 2 janvier 2001 modifiée par la loi-programme du 22 décembre 2008¹²³. Vu l'insuffisance des recettes TVA pour assurer l'ensemble des prélèvements à charge de cet impôt, un montant de 1.041,6 millions d'euros est prélevé sur le produit du précompte professionnel et attribué à l'ONSS – Gestion globale et à l'INASTI – Gestion globale.

L'article 66.37 - Fonds d'attribution concernant l'attribution de la TVA à la sécurité sociale et au Fonds des pensions de la police intégrée devrait désormais s'intituler Attribution de la TVA au financement alternatif de la sécurité sociale puisqu'un fonds d'attribution ad hoc¹²⁴ a été créé en application des articles 190 et 191 de la loi-programme du 24 décembre 2002 pour attribuer des recettes TVA au Fonds des pensions de la police intégrée et à l'ONSS-APL pour les subventions accordées aux zones de police afin de compenser la charge résultant de l'application de diverses règles en matière de sécurité sociale aux gendarmes et militaires transférés. Dans les tableaux budgétaires, le solde de l'article 66.37, au 1^{er} janvier 2009, est égal à zéro alors que cet article présentait en fait un solde négatif de 271,6 millions d'euros à cette date. Par ailleurs, le montant inscrit sur ce fonds pour 2009, 11.092,5 millions d'euros, excède le montant à prélever sur la TVA, mentionné dans le programme

¹²¹ L'arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, prévu par cette disposition, n'a pas été pris.

¹²² Pages 124 et 125.

¹²³ Article 116.

¹²⁴ Voir ci-dessous l'article 66.44.

justificatif¹²⁵, de 781,2 millions d'euros. Ce dernier montant correspond au solde 2008, TVA pure, à verser à la sécurité sociale en 2009¹²⁶.

Le libellé de l'article 66.44 - Affectation concernant la contribution de la TVA à la sécurité sociale et au Fonds des pensions de la police intégrée, ne mentionne pas l'attribution en faveur de l'ONSS-APL au titre des subventions accordées aux zones de police afin de compenser la charge résultant de l'application de diverses règles en matière de sécurité sociale aux gendarmes et militaires transférés. Le montant des recettes de ce fonds est établi à 198,9 millions d'euros alors qu'il devrait s'élever à 204,4 millions d'euros (99,4 millions d'euros pour l'ONSS APL + 103,3 millions d'euros pour le Fonds de pensions de la police intégrée + 1,7 million d'euros non prélevé en 2008 = 204,4 millions d'euros.) Il est donc sous-évalué de 5,5 millions d'euros

Dans les tableaux budgétaires, le solde de plusieurs fonds d'attribution, au 1^{er} janvier 2009, est égal à zéro alors que ces fonds présentaient un solde positif à cette date. Des versements en faveur des bénéficiaires, effectués au début de l'année 2009, ont ramené le solde de ces fonds à zéro.

Il s'agit des fonds suivants :

- 66.36 – Affectation à la sécurité sociale du produit de l'imposition des avantages obtenus lors de l'attribution d'options sur les actions ; solde effectif au 1^{er} janvier 2009 : 1,2 million d'euros,
- 66.38 – Affectation à la sécurité sociale du produit de la cotisation spéciale pour la sécurité sociale ; solde effectif au 1^{er} janvier 2009 : 18,4 millions d'euros,
- 66.44 – Affectation concernant la contribution de la TVA à la sécurité sociale et au Fonds des pensions de la police intégrée ; solde effectif au 1^{er} janvier 2009 : 95,7 millions d'euros
- 66.91 – Affectation à la sécurité sociale dans le cadre de la participation des travailleurs ; solde effectif au 1^{er} janvier 2009 : 41.243 euros,
- 66.92 – Affectation du précompte mobilier à la sécurité sociale ; solde effectif au 1^{er} janvier 2009 : 28,4 millions d'euros.

L'article 66.94, Fonds d'attribution concernant la cotisation du secteur diamant, devrait être supprimé puisqu'aucune disposition légale ne prévoit ce fonds.

¹²⁵ Le montant total pour 2009 mentionné dans le programme justificatif est de 11.352.895.000 euros. Il faut en déduire 1.041.587.000 euros prélevés sur le précompte professionnel, inscrits à l'article 66.34. Le financement alternatif imputé sur la TVA s'élève donc à 10.311.308.000 euros pour l'année 2009.

¹²⁶ Voir remarque ci-avant, partie II – projet de budget des voies et moyens ajusté.

PARTIE IV – SÉCURITÉ SOCIALE

1. ÉVOLUTION DU RESULTAT DES REGIMES DE LA GESTION GLOBALE

En raison du contexte économique, les budgets des régimes de la gestion globale présenteront un déficit en 2009. Pour l'ONSS-Gestion globale, on table sur un déficit de 2 milliards d'euros (par rapport à un résultat positif de 250 millions d'euros prévu dans le budget initial). L'Inasti, quant à lui, présentera un déficit de 22,9 millions d'euros (par rapport à un excédent de 91,8 millions d'euros prévu dans le budget initial). Vu l'incertitude quant à l'évolution de la situation économique, il est possible que ces soldes soient encore modifiés lors de leur réestimation au moment de la préparation du budget 2010.

L'évolution économique influence tant les recettes que les dépenses :

- D'une part, les recettes subissent une forte baisse en raison de la conjoncture économique défavorable ;
- D'autre part, la crise économique a également un impact sur les dépenses de prestations, surtout en ce qui concerne les allocations de chômage.

Ces éléments sont commentés plus en détail dans les points suivants.

Les estimations se basent sur les paramètres économiques publiés par le Bureau du plan en janvier 2009 et tiennent compte de l'impact des mesures prévues dans le plan de relance adopté par le gouvernement le 11 décembre 2008.

2. RECETTES

2.1 Cotisations de sécurité sociale

2.1.1 ONSS – Gestion globale

Par rapport aux estimations initiales, les cotisations ont diminué d'environ 1 milliard d'euros. En raison de la grande incertitude quant à l'évolution de la conjoncture économique, il est possible que les montants actuels soient encore surestimés. A défaut d'estimations fiables de l'activité économique, par exemple, en ce qui concerne le nombre de licenciements et leur date, l'ONSS n'a, en effet, pas pu corriger ses estimations en tenant compte de l'impact de la crise économique¹²⁷.

2.1.2 Inasti

En ce qui concerne l'Inasti, les cotisations diminuent de 53,3 millions d'euros par rapport aux estimations initiales. Étant donné que les cotisations dues pour l'année 2009 sont calculées sur la base du revenu net des indépendants pour l'année 2006, l'Inasti doit baser ses estimations sur les données (réévaluées) relatives aux revenus professionnels de 2006. Les estimations de l'Inasti ne tiennent pas encore compte de l'impact des développements récents affectant les recettes issues des cotisations, parce que les données disponibles en la matière sont encore insuffisantes. Par conséquent, les recettes mentionnées sont probablement encore surestimées.

¹²⁷ Les estimations de l'ONSS se basent sur une analyse des tendances en matière de cotisations et d'avances. Ce système est tout à fait adapté en cas d'évolution normale, mais fournit des résultats moins fiables en cas de fortes variations. Pour pouvoir corriger les estimations, il est, cependant, nécessaire de disposer d'informations suffisantes au sujet de l'impact des différents facteurs sur les cotisations.

2.1.3 Mesures du plan de relance fédéral

Dans le cadre du plan de relance fédéral, des facilités de paiement des cotisations de sécurité sociale et des cotisations fiscales peuvent être accordées. L'exposé général (p. 59-60) estime l'impact de cette mesure à 433,5 millions d'euros pour l'ensemble des cotisations fiscales et sociales. Selon des informations de l'administration, l'effet de ces mesures sur l'ONSS-Gestion globale et sur l'Inasti a chaque fois été estimé à 5 millions d'euros. Cependant, la Cour des comptes n'a pas pu obtenir de données précises sur le mode de calcul de ces montants.

2.2 Transferts de recettes fiscales (financement alternatif)

Les recettes du financement alternatif diminuent de 697,8 millions d'euros en ce qui concerne l'ONSS-Gestion globale et de 49,8 millions d'euros en ce qui concerne l'Inasti. Cette baisse est presque entièrement la conséquence de la diminution des recettes TVA, dont 23,514 % sont affectées à la sécurité sociale.

3. DEPENSES

3.1 Évolution des dépenses liées au chômage

En dépit du ralentissement de l'inflation, les dépenses relatives aux prestations sociales augmentent de 473,5 millions d'euros. L'augmentation des dépenses en matière de chômage – sur lesquelles la crise économique a un effet immédiat – compense, en effet, largement la diminution des dépenses dans la plupart des autres branches.

Selon les données les plus récentes de l'Onem, on constate surtout une forte augmentation des dépenses relative au chômage temporaire et des dépenses consacrées au crédit-temps et à l'interruption de carrière. Ces régimes permettent aux employeurs de garder leurs travailleurs plus longtemps en service. Cette tendance se reflète également dans les données récentes de l'Onem : l'augmentation dans les régimes « chômage temporaire » et « interruption de carrière ou crédit-temps » dépasse les prévisions, alors que les dépenses relatives aux chômeurs complets indemnisés augmentent plus lentement que prévu. L'impact budgétaire de cette évolution récente reste, cependant, limité, parce que les dépenses supplémentaires relatives au chômage temporaire¹²⁸ et au crédit-temps sont compensées par la réduction des dépenses liées au chômage complet.

3.2 Mesures du plan de relance fédéral

Une partie des mesures prévues dans le plan de relance fédéral avait déjà été intégrée dans le budget initial. Tel est notamment le cas des mesures d'adaptation au bien-être des prestations (système prévoyant que les partenaires sociaux décident, tous les deux ans, de la répartition d'une enveloppe mise à disposition par le gouvernement en vue d'une adaptation au bien-être des prestations sociales¹²⁹) et des mesures spécifiques concernant les pensions (relèvement des pensions les plus anciennes et les plus basses pour les travailleurs salariés et indépendants). En outre, le gouvernement a pris des mesures en matière d'assurance-chômage, à

¹²⁸ Y compris les mesures prévues dans le plan de relance, voir ci-après.

¹²⁹ Voir articles 5, 6, 72 et 73 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations.

savoir l'augmentation des allocations en cas de chômage temporaire, ainsi que des mesures destinées aux entreprises en restructuration.

À cet égard, il y a lieu de souligner les différences entre les chiffres mentionnés dans les tableaux de la première partie de l'exposé général (p. 59-60) et ceux de la quatrième partie (régimes de la sécurité sociale), où les montants ont été ajustés en fonction de l'évolution récente dans les différentes branches.¹³⁰

¹³⁰ Cf. partie I – Exposé général – point 4.