



COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2012

Rapport adopté en assemblée générale
de la Cour des comptes du 5 janvier 2012

Table des matières

Introduction	3
PARTIE I – EXPOSÉ GÉNÉRAL	4
1 Le renforcement de la surveillance budgétaire de l'Europe	5
2 Paramètres macro-économiques	10
3 Conformité du budget au programme de stabilité 2011-2014	11
4 Passage du solde budgétaire au solde de financement	12
PARTIE II – PROJET DE BUDGET DES VOIES ET MOYENS	15
1 Évolution générale des recettes	16
2 Recettes fiscales	17
3 Recettes non fiscales	23
4 Recettes transférées aux entités fédérées	29
PARTIE III – PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES	31
CHAPITRE I – GÉNÉRALITÉS	32
1 Évolution générale des crédits inscrits au projet de budget général des dépenses	32
2 Crédits des organes stratégiques	33
CHAPITRE II – SECTIONS DU BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES	34
SECTION 01 – DOTATIONS	34
SECTION 03 – SPF BUDGET ET CONTRÔLE DE LA GESTION	35
SECTION 12 – SPF JUSTICE	38
SECTION 13 – SPF INTÉRIEUR	42
SECTION 14 – SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT	44
SECTION 16 – MINISTÈRE DE LA DÉFENSE	47
SECTION 17 – POLICE FÉDÉRALE ET FONCTIONNEMENT INTÉGRÉ	50
SECTION 18 – SPF FINANCES	53
SECTION 19 - RÉGIE DES BÂTIMENTS	56
SECTION 21 – PENSIONS	60
SECTION 23 – SPF EMPLOI, TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE	65
SECTION 24 – SPF SÉCURITÉ SOCIALE	68
SECTION 25 – SANTÉ PUBLIQUE, SÉCURITÉ DE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE ET ENVIRONNEMENT	69
SECTION 32 – SPF ÉCONOMIE, PME, CLASSES MOYENNES ET ÉNERGIE	70
SECTION 33 – SPF MOBILITÉ ET TRANSPORTS	73
SECTION 44 – SPP INTÉGRATION SOCIALE, LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET ÉCONOMIE SOCIALE	76
SECTION 46 – SPP POLITIQUE SCIENTIFIQUE	77
SECTION 51 – DETTE PUBLIQUE	79
PARTIE IV – SÉCURITÉ SOCIALE	85
1 Introduction	86
2 Contrôle des données budgétaires par la Cour des comptes	86
3 Gestion globale des travailleurs salariés	87
4 Gestion globale du statut social des travailleurs indépendants	102
5 Inami – soins de santé	103
6 Autres régimes de sécurité sociale	106

Introduction

Conformément aux dispositions de l'article 54 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, la Cour des comptes transmet à la Chambre des représentants, dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, les commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets du budget de l'État pour l'année 2012¹.

¹ Doc. parl. Chambre, DOC 53 1942/001 (exposé général), DOC 53 1943/001 et 53 1943/002 (projet de budget des voies et moyens), DOC 53 1944/001 et 53 1944/002 (projet de budget général des dépenses).

PARTIE I – EXPOSÉ GÉNÉRAL

1 Le renforcement de la surveillance budgétaire de l'Europe

En vue de remédier aux graves déséquilibres macro-économiques et budgétaires qui se sont manifestés après la crise bancaire de 2008, les institutions européennes ont approuvé en mars 2010 un programme visant à mieux coordonner les politiques économiques des États membres, intitulé Stratégie Europe 2020.

Dans cette optique, ces institutions ont considéré que les causes principales de la crise actuelle de l'Euro résidaient dans l'insuffisance des mesures de coordination macro-économique et dans l'absence de contraintes effectives obligeant les États à respecter le principe d'équilibre budgétaire. Cette constatation a conduit la Commission et le Parlement européens à adopter une législation plus rigoureuse, leur permettant d'anticiper les mesures prises par les États membres, de les corriger lorsqu'elles s'écartent trop d'objectifs budgétaires et macro-économiques définis au niveau européen et, en outre de sanctionner au besoin ces États lorsqu'ils ne réagissent pas de façon satisfaisante.

Ces nouvelles règles, appelées aussi "Six Packs"², sont entrées en vigueur le 13 décembre dernier et s'appliquent en conséquence à tous les États européens. Sur un certain nombre de points, ces mesures ont été renforcées lors des récents sommets de la zone Euro (novembre et décembre 2011), renforcement qui devrait se traduire par l'adoption d'un accord international entre 26 États européens dans le courant du mois de mars 2012.

Le présent aperçu a pour objet de décrire les conséquences de la nouvelle réglementation européenne sur la conduite de la politique budgétaire des autorités publiques belges, indépendamment des effets sur d'autres aspects de la politique macro-économique (marché du travail, maîtrise des prix, etc.).

L'une des conséquences principales de ce renforcement de la discipline budgétaire sera l'obligation d'inscrire désormais le budget des administrations publiques belges (État, sécurité sociale, entités fédérées et pouvoirs locaux) dans un cadre de référence multinational plus strict, qui réduira *de facto* la latitude dont elles disposaient auparavant dans ce domaine. Cette surveillance renforcée de la Commission s'exercera non seulement pendant la période transitoire actuelle de rétablissement de l'équilibre des finances publiques nationales qui s'étend jusqu'en 2015, mais également au-delà, par le maintien strict de ce même équilibre et la mise en œuvre d'une politique budgétaire qualifiée de "prudente"(voir ci-dessous).

2 En raison du fait que la réglementation est composée de six textes de référence, à savoir les règlements (UE) n° 1173/2011 à 1177/2011, du 16 novembre 2011, et la directive (UE) 85/2011, du 8 novembre 2011.

1.1 Les obligations budgétaires de la Belgique pendant la période transitoire (2011-2015)

Comme 22 autres pays de l'Union européenne, la Belgique est actuellement soumise à une procédure pour "déficit excessif". Cette procédure a pour conséquence principale une surveillance plus étroite de la part de la Commission européenne, avec un risque accru de sanctions. Elle implique la nécessité pour le gouvernement belge (ainsi que pour les autres administrations publiques du pays) de respecter scrupuleusement la trajectoire budgétaire telle qu'elle a été définie dans son plan de stabilité et de croissance 2011-2014. A défaut de satisfaire suffisamment aux recommandations de la Commission, la Belgique pourrait notamment se voir imposer l'obligation de verser dans les prochains mois une amende équivalente à un maximum de 0,2 % de son PIB³.

Pour la Belgique, les obligations en matière de finances publiques sont essentiellement de trois ordres :

- Les pouvoirs publics belges sont tenus de limiter leur déficit public à un maximum de 2,8 % du PIB en 2012. Suite à cette exigence, le gouvernement a pris diverses mesures dont l'effet général devrait permettre une réduction de 11,3 milliards d'euros du déficit public en cours d'année. Pour les années suivantes, des efforts comparables devront encore être réalisés afin d'atteindre en 2015 l'équilibre des finances publiques, le montant des efforts nécessaires pour y parvenir s'élevant normalement à 12,9 milliards en 2013 et à 15,9 milliards en 2014⁴.
- Dans le passé, l'appréciation des données budgétaires avait été biaisée soit par la prise en compte inadéquate des influences conjoncturelles sur lesquelles les États n'avaient que peu d'influence, soit par des mesures "one-shot" qui n'amélioreraient ces données que de façon passagère. Aussi, il est désormais exigé que celles-ci soient établies sur la base d'un solde structurel qui neutralise ces deux concepts. Pour la Belgique, la Commission européenne a imposé l'obligation d'améliorer le solde "structurel" des finances publiques à concurrence de 0,75 % par an. Ce chiffre comprend une part commune à tous les États européens soumis à la procédure de déficit excessif (0,5 %) et une part propre à la Belgique en raison de son taux d'endettement important (0,25 %). Les mesures prises notamment en matière de politique de l'emploi (modifications des conditions d'octroi des allocations de remplacement et d'allongement de l'âge de départ à la retraite, etc.) s'inscrivent dans cette exigence européenne d'amélioration du solde structurel.

3 Dans le cadre de la procédure pour déficit excessif, il existe une gradation des mesures de sanctions. En effet, selon les cas, un État peut être contraint soit à la constitution d'un dépôt producteur d'intérêt, soit à celle d'un dépôt non producteur d'intérêt, soit au versement d'une amende.

4 Exposé général, p. 51.

- Enfin, la Belgique est tenue de réduire de façon significative sa dette publique. Contrairement à la législation antérieure, qui ne définissait pas de façon formelle un rythme de désendettement, il est désormais requis que le taux d'endettement d'un État soit réduit, par an, à concurrence d'un vingtième de l'écart par rapport à la valeur de référence (60 %), ce qui, pour la Belgique, suppose une réduction de son taux d'endettement équivalente à environ 2 % du PIB sur base annuelle. À défaut d'y parvenir pendant trois années consécutives, le rythme de réduction de l'endettement ne sera pas jugé satisfaisant. Il en résulte donc l'obligation pour la Belgique de réduire son taux d'endettement de quelque 6% du PIB d'ici à l'année 2015, sous peine de se voir maintenue dans la procédure de déficit excessif.

1.2. Les obligations budgétaires de la Belgique pendant la période définitive (à partir de 2015)

Une fois l'équilibre atteint, la Belgique sera soumise, comme les autres États membres, au contrôle permanent de la Commission européenne en matière budgétaire et ce indépendamment de la mise en œuvre ou non d'une procédure pour déficit excessif. A cet égard, la nouvelle réglementation a défini un code de conduite dont le non-respect sera suivi de sanctions plus systématiques⁵. Ce code, repris sous la dénomination générique de "politique prudente", imposera aux pouvoirs publics belges de respecter un principe général d'équilibre budgétaire. Conformément à la décision qui vient d'être prise au cours du sommet de la zone Euro de décembre dernier, ce principe d'équilibre budgétaire devrait être inscrit dans la constitution belge.

Plus concrètement, les pouvoirs publics belges seront tenus de suivre, à partir de 2015, les règles budgétaires suivantes :

- l'augmentation annuelle des dépenses ne pourra en aucun cas dépasser la croissance potentielle moyenne du PIB (ou un taux inférieur sur décision de la Commission), sauf à compenser un éventuel dépassement par des recettes récurrentes ;
- les recettes exceptionnelles, définies comme l'ensemble des recettes supérieures à ce que l'on peut attendre normalement de la croissance économique, ne pourront être utilisées qu'en vue de réduire le niveau de la dette publique ; de plus, la dette publique belge devra continuer à se réduire à un rythme satisfaisant, tel que défini dans les règlements européens ;
- une politique anticyclique à plus long terme pourra être imposée par le Conseil européen, ce qui implique l'adoption de mesures d'effort budgétaire même en période de conjoncture favorable ;
- enfin, il sera interdit aux États membres de prendre une décision qui aurait pour conséquence une dégradation du solde structurel des administrations publiques correspondant, dans un intervalle d'une ou de deux années maximum, à plus de 0,5 % du PIB.

⁵ Au cours du récent sommet de la zone Euro, il a été décidé de rendre encore plus systématique la mise en œuvre de ces mesures.

Le respect de ces conditions générales sera examiné par la Commission européenne. A défaut d'y satisfaire, celle-ci pourra envisager de recourir aux sanctions prévues en cas de déficit excessif, indépendamment de l'existence ou non d'un déficit public supérieur à 3% du PIB. Dans tous les cas et notamment en cas de circonstances économiques exceptionnelles, la Commission peut décider de ne pas mettre en œuvre les sanctions prévues par les règlements européens.

1.3 Le renforcement des plans de stabilité et de croissance

Depuis plusieurs années⁶, le gouvernement belge dépose auprès de la Commission européenne un programme pluriannuel de stabilité et de croissance, dans lequel sont définis des objectifs budgétaires à moyen terme ainsi que les moyens propres à les atteindre. Le projet de budget de l'État belge pour l'année 2012 est ainsi établi sur la base du programme de stabilité 2011-2014 déposé par le gouvernement belge en avril 2011 et pour lequel le Conseil européen a émis diverses recommandations le 7 juin dernier⁷. Ce plan prévoit notamment le retour à l'équilibre des finances publiques belges au plus tard pour l'année 2015.

La Cour des comptes signale que la législation européenne a fondamentalement modifié le mode de présentation et d'élaboration des plans de stabilité et de croissance. En effet, tenant compte de l'expérience du passé et notamment de l'insuffisance des données qui y étaient reprises, il est désormais requis des États membres qu'ils adoptent des critères de présentation plus stricts, permettant à la Commission d'examiner tant le caractère probant des renseignements qui y sont repris que leur conformité aux objectifs définis par les organes de décision européens, notamment lors des futures réunions semestrielles des chefs d'État et de gouvernement européens.

De plus, ces plans devront contenir dans l'avenir des informations plus détaillées sur la soutenabilité à moyen et à long terme des finances publiques, par la description, entre autres, des passifs implicites, tels que par exemple les risques liés aux garanties bancaires et le coût du vieillissement, et de l'effet sur le long terme des mesures de politique économique et des mesures budgétaires.

Les règlements européens imposent que les États répercutent ces orientations dans leurs budgets nationaux. A cet égard, l'Exposé général 2012 anticipe une partie de cette exigence, compte tenu de la place accordée aux conséquences pluriannuelles de la mise en œuvre du plan de stabilité et de croissance 2011-2014 sur les finances publiques belges, de la description de données budgétaires de l'ensemble des pouvoirs publics belges et de l'établissement d'objectifs chiffrés en matière de déficit et de dette.

6 Conformément au règlement (CE) 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

7 Recommandations du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Belgique pour la période 2011-2014 (Journal officiel de l'Union européenne, C209/1, du 15 juillet 2011).

Dans l'avenir, d'autres informations devront s'ajouter à celles qui sont déjà incluses dans l'Exposé général, entre autres le mode de détermination du solde structurel, une description des dettes latentes, l'évolution du rythme de désendettement de l'État ainsi que les conséquences pour la Belgique de la mise en œuvre, par l'Union européenne, de la procédure de déficit excessif.

La réglementation européenne précise enfin que les parlements nationaux devront désormais participer plus étroitement à la préparation des plans de stabilité et de croissance. Concrètement, cela suppose donc que le gouvernement belge soumette, sous une forme qui reste à déterminer, le plan de stabilité et de croissance à l'examen de la chambre des représentants, préalablement à son envoi à la Commission européenne.

1.4 L'obligation de respecter un cadre commun de coordination budgétaire

Enfin, tout en laissant aux États un certain degré de responsabilité budgétaire, la nouvelle législation européenne a imposé à ceux-ci un certain nombre d'obligations visant à assurer un cadre de coordination minimal⁸, dont les plus importantes sont les suivantes :

- tenir des comptabilités exhaustives et fiables pour l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques ;
- rendre rapidement disponibles les données budgétaires actualisées⁹ de l'ensemble des administrations publiques ;
- reprendre dans la législation des objectifs chiffrés, notamment en termes de déficit et d'endettement, et intégrer les données budgétaires dans une perspective pluriannuelle (à trois ans au moins) ;
- enfin, mettre en place des mécanismes appropriés de coordination entre tous les sous-secteurs des administrations publiques, afin d'assurer l'intégration de leur politique particulière dans la programmation budgétaire générale.

Les États membres doivent prendre les dispositions nécessaires pour se conformer à cette directive, au plus tard le 31 décembre 2013.

8 Cette réglementation minimale est reprise dans la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

9 Mensuellement, à l'exception des pouvoirs locaux (trimestriellement).

Il résulte de ce qui précède que des modifications législatives devront être apportées dans les lois d'organisation comptable et budgétaire des pouvoirs publics belges¹⁰. La Cour des comptes mentionne à cet égard que la loi du 22 mai 2003 avait notamment déjà permis de rapprocher partiellement la législation belge de ce nouveau cadre budgétaire, notamment en adoptant le principe d'une imputation budgétaire sur la base des droits constatés au lieu de l'ordonnancement, et en instaurant un plan comptable commun à l'État et aux entités fédérées¹¹, permettant une consolidation plus aisée des opérations de ces pouvoirs publics.

Elle devra toutefois être adaptée pour contenir dans l'avenir des dispositions explicites répondant aux règlements européens, telles que, par exemple, une approche plus rigoureuse des perspectives pluriannuelles (avec un horizon minimal de trois années), l'énumération des informations nouvelles qui devront être reprises dans l'Exposé général (évaluation du solde structurel, évolution des dépenses par rapport à la croissance potentielle du PIB, affectation des recettes exceptionnelles, etc.), l'obligation de fournir mensuellement des données sur le budget de l'État et sur ceux des entités fédérées, etc.

Enfin, la Cour souligne que la transposition de cette directive dans le cadre budgétaire belge nécessitera une concertation renforcée entre les différents niveaux de pouvoirs, portant notamment sur la détermination des objectifs budgétaires et sur les obligations liées à l'actualisation, à la publication et à la consolidation des données budgétaires propres à chacune de ces administrations publiques¹².

2 Paramètres macro-économiques

La confection du budget repose sur les estimations du comité de monitoring¹³ de septembre 2011. Celui-ci a calculé, dans son rapport du même mois, les estimations budgétaires pour 2012 dans l'hypothèse d'un cadre réglementaire inchangé. Ces estimations étaient basées sur le budget économique de septembre 2011.

10 Loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, et loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État

11 Arrêté royal du 10 novembre 2009 fixant le plan comptable applicable à l'État fédéral, aux communautés, aux régions et à la Commission communautaire commune.

12 La Cour renvoie à cet égard à la conclusion du Conseil supérieur des Finances en octobre 2011, dans son "Ajustement de l'Avis de mars 2011 à la suite des changements du contexte économique", p. 16 : *"Tout ceci reflète une fois de plus les difficultés de l'opérationnalisation de la coordination budgétaire dans un cadre largement décentralisé. Cette coordination est d'autant plus complexe qu'elle doit intervenir dans un contexte d'information imparfaite (carences ou délais de disponibilités statistiques, absence de régionalisation en SEC95 des comptes des pouvoirs locaux), d'absence de sanctions financières (aléa moral), et de présence du Pouvoir fédéral, seul responsable final face aux instances européennes et le plus vulnérable, du fait de la taille de sa propre dette, à la sanction possible des opérateurs financiers. Cela illustre également la nécessité d'améliorer l'outil statistique et de développer une méthodologie commune"*.

13 Le comité de monitoring a été créé en conseil des ministres du 7 mai 2010. L'une de ses missions principales a consisté à réaliser, pour le compte des négociateurs ou du nouveau gouvernement, une préfiguration du budget de l'Entité I à politique inchangée pour 2011-2014.

Le budget économique publié le 9 septembre 2011 par le Bureau fédéral du plan (BFP) repose sur une croissance économique de 2,4 %¹⁴ du PIB en 2011 et de 1,6 % du PIB en 2012. La situation économique s'étant toutefois rapidement dégradée au dernier trimestre 2011, les négociateurs chargés de la formation du nouveau gouvernement ont décidé, en se basant notamment sur l'avis de la section "Besoins de financement des pouvoirs publics" du Conseil supérieur des finances, de partir d'une croissance économique de 0,8 % du PIB¹⁵ pour confectionner le budget 2012. Comme expliqué au point 4, une correction conjoncturelle négative est apportée au budget dans le souci d'une meilleure adéquation avec la réalité économique.

Les chiffres ont aussi été ajustés en fonction des estimations actualisées du Bureau fédéral du plan en matière d'inflation. En outre, l'estimation du comité de monitoring reposait sur un dépassement de l'indice-pivot au mois de février 2012. Au regard de chiffres plus récents, on se base à présent sur un dépassement de l'indice-pivot en janvier 2012. Une correction négative supplémentaire d'un montant de 82 millions d'euros a été apportée à cet effet¹⁶.

3 Conformité du budget au programme de stabilité 2011-2014

Dans le programme de stabilité 2011-2014, adopté par le gouvernement le 15 avril 2011 et établi sur la base des recommandations du Conseil supérieur des finances, les pouvoirs publics belges se sont engagés à rétablir l'équilibre des finances publiques en 2015. Le tableau suivant illustre la trajectoire de croissance adaptée.

14 La BNB estime la croissance économique en 2011 à 2 % du PIB, "Projections économiques pour la Belgique – Automne 2011" dans *Revue économique*, décembre 2011, p. 21.

15 À titre comparatif, dans son estimation d'automne 2011, la Commission européenne se base sur une croissance pour la Belgique de 2,2 % en 2011 et de 0,9 % en 2012. Dans ses projections économiques pour la Belgique publiées en décembre 2011, la Banque nationale de Belgique se fonde sur une croissance de 0,5 % en 2012.

16 L'impact budgétaire du dépassement anticipé de l'indice-pivot a été estimé comme suit : augmentation des dépenses primaires de 30,9 millions d'euros et des dépenses de prestations sociales de 73,7 millions d'euros ; augmentation des cotisations sociales de 8,2 millions d'euros et du précompte professionnel de 14,1 millions d'euros.

Tableau – Solde de financement normé de l'ensemble des administrations publiques (en pourcentage du PIB)

Année	2011	2012	2013	2014
Solde de financement normé	-3,6 %	-2,8 %	-1,8 %	-0,8 %

Source : Le programme de stabilité de la Belgique (2011-2014), p.35.

Le solde de financement est une référence internationale importante pour évaluer la situation budgétaire d'un État. Le solde de financement est établi pour l'Entité I, qui comprend l'État fédéral et la sécurité sociale, et pour l'Entité II, qui se compose des communautés, des régions et des pouvoirs locaux. Si l'on ajoute au solde de financement primaire les intérêts à la charge de la dette publique, on obtient le solde de financement global. Le solde de financement global des deux entités constitue le solde de financement de l'ensemble des administrations publiques.

Le Conseil supérieur des finances a publié en octobre 2011 un ajustement de l'avis de mars 2011 à la suite des changements du contexte économique, où il adapte la trajectoire budgétaire actualisée normée, en ce sens qu'il revoit le trajet pour 2011 à -3,7 % du PIB¹⁷.

Le solde de financement global est estimé, pour l'année budgétaire 2012, à -2,8 % du PIB, conformément au programme de stabilité. Presque toutes les mesures qui contribuent à l'amélioration du solde de financement sont structurelles, c'est-à-dire qu'elles généreront, dans les années à venir, des recettes supplémentaires et de moindres dépenses.

Le déficit du solde de financement global de l'Entité I (-2,4 % du PIB) pour l'année budgétaire 2012 enregistre une baisse de 0,8 % du PIB par rapport au solde de financement actualisé pour 2011 (-3,2 % du PIB). Un déficit de -0,4 % (par rapport à -0,5 % du PIB en 2011) est pris comme hypothèse pour l'Entité II¹⁸.

4 Passage du solde budgétaire au solde de financement

4.1 Le solde de financement de l'Entité I

L'Entité I comprend le pouvoir fédéral et la sécurité sociale. Le calcul du solde de financement nécessite l'apport de certaines corrections au solde budgétaire. Elles découlent notamment de la définition du périmètre du secteur public, des différences de moment d'enregistrement, des corrections de transactions financières et non financières et de diverses autres corrections¹⁹.

¹⁷ La BNB estime le déficit pour 2011 à 4,2 % du PIB, soit un ratio supérieur de 0,1 % du PIB à celui de 2010, op. cit., p. 18.

¹⁸ Exposé général, p. 10 – tableau 1.

¹⁹ Exposé général, p.45-50.

L'exposé général ne contient qu'un aperçu sommaire de ces corrections au niveau du solde de financement primaire de l'État fédéral et de la sécurité sociale ("Entité I"). Les données du tableau 16²⁰ (pouvoir fédéral) et du tableau 17²¹ (sécurité sociale) représentent des soldes (corrections nettes) résultant parfois de corrections positives ou négatives qui ne sont pas suffisamment²² voire pas du tout expliquées. La Cour des comptes signale que les corrections nettes peuvent découler d'opérations positives et négatives qui se compensent partiellement, mais qui n'ont aucun lien entre elles. Elle fait par ailleurs observer qu'elle n'est pas toujours en mesure, eu égard aux informations limitées contenues dans l'exposé général, de vérifier l'exactitude de ces corrections. C'est notamment le cas de la correction de la consolidation des organismes et fonds hors budget (0,1 milliard d'euros) et des différences de moment d'enregistrement (0,1 milliard d'euros). De façon plus générale, il peut être considéré que le calcul du solde de financement dans le budget est effectué différemment que lors de la formulation des réalisations du solde de financement^{23 24}.

Les corrections pour l'année budgétaire 2012 s'élèvent à -1,6 milliard d'euros (contre -3 milliards d'euros en 2011) pour le pouvoir fédéral et à -521 millions d'euros (contre 546 millions d'euros en 2011) pour la sécurité sociale.

Les principales corrections pour le pouvoir fédéral sont les suivantes :

- contribution de la Belgique à l'Union européenne (-3,1 milliards d'euros) ;
- octrois de crédits et prises de participations nettes (+1,8 milliard d'euros) ;
- différences de moment d'enregistrement : impôts sur une base transactionnelle (+330 millions d'euros) et autres (-190 millions d'euros) ;
- suppression des dépenses de "compétences usurpées" (+250 millions d'euros) ;
- correction conjoncturelle (-711 millions d'euros).

L'exposé général ne contient pas d'informations détaillées à propos des dépenses à supprimer dans les compétences dites usurpées. Les diverses administrations et les ministres responsables n'ont pas davantage pu transmettre à la Cour des comptes un relevé des dépenses visées. Le pouvoir fédéral et la sécurité sociale doivent encore concrétiser cette mesure, sur la base d'un rapport de l'Inspection des finances et après s'être concertés avec les communautés et les régions.

20 Exposé général, p.46.

21 Exposé général, p.49.

22 Le commentaire des tableaux explicite certaines corrections de façon plus détaillée, mais elles n'ont pas pour but d'être exhaustives.

23 Le passage du solde budgétaire au solde de financement du pouvoir fédéral est décrit dans le 168^e Cahier de la Cour des comptes, p. 71-79.

24 Il est ainsi constaté que les sections de dépenses 51 – Dette publique et 52 – Financement de l'Union européenne ne sont pas traitées de la même façon. Seules les charges d'intérêt sont prises en compte pour ces sections lors de l'estimation du solde de financement dans le budget. Pour autant qu'ils aient une influence sur le solde de financement, les autres éléments de ces sections sont également repris par le biais des corrections de passage (dépenses autres que des charges d'intérêt du budget de la dette et contribution de la Belgique à l'Union européenne).

Les principales corrections pour la sécurité sociale sont les suivantes :

- sous-utilisation des crédits (+102 millions d'euros) en matière de dépenses de gestion des institutions publiques de sécurité sociale²⁵ ;
- correction conjoncturelle (-637 millions d'euros).

Conformément au budget économique de septembre 2011, les recettes et dépenses de l'autorité fédérale ont été estimées sur la base d'une croissance économique de 1,6 % du PIB. Compte tenu du ralentissement de la croissance au dernier trimestre de 2011, la croissance économique a été corrigée à 0,8 %. L'impact sur les recettes et dépenses totales de la Belgique s'élève à -1,6 milliard d'euros²⁶. Après élimination de l'incidence sur les communautés et régions (-244 millions d'euros), une correction a été apportée à cet effet au niveau du pouvoir fédéral (-711 millions d'euros) et de la sécurité sociale (-637 millions d'euros).

4.2 Le solde de financement de l'Entité II

L'Entité II comprend les communautés et les régions ainsi que les pouvoirs locaux.

L'exposé général du budget de 2012 ne comporte pas de détails précis au sujet du calcul du solde de financement de l'Entité II, pour lequel il avance un déficit de 0,4 % du PIB²⁷.

Dans son avis ajusté d'octobre 2011, le Conseil supérieur des finances s'attend à un déficit de 0,8 % à politique inchangée (des pouvoirs locaux). Celui-ci s'expliquerait essentiellement par le déficit escompté, en cas de politique inchangée des pouvoirs locaux, de 0,6 % du PIB au lieu des 0,2 % avancés²⁸. Dans la mesure où une correction au niveau des pouvoirs locaux se révélerait difficile, voire impossible, il appartiendrait à l'autorité fédérale ou aux communautés et régions de prendre des mesures budgétaires complémentaires afin d'atteindre l'objectif d'un déficit maximum de 2,8 % du PIB.

Eu égard aux différents budgets initiaux déposés par les communautés et les régions pour 2012, le solde de financement de ces entités peut être estimé à - 0,19 % du PIB.

25 La sous-utilisation des crédits de dépense pour l'autorité fédérale (750 millions d'euros) n'est pas considérée comme une correction de passage, étant donné qu'elle est déjà déduite des dépenses (primaires).

26 Pour calculer cette correction, on a utilisé une élasticité des recettes et des dépenses par rapport à la croissance économique de 0,54 %, telle qu'utilisée par la Commission européenne (une diminution de 1 % du PIB entraîne une baisse de 0,54 % du solde de financement), cf. Commission européenne, Direction générale Affaires économiques et financières, *New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance*, Bruxelles, le 30 septembre 2005.

27 Le déficit de 0,4 % du PIB pour l'Entité II est conforme au programme de stabilité basé sur l'avis du Conseil supérieur des Finances de mars 2011.

28 Conseil supérieur des Finances, Ajustement de l'avis de mars 2011 à la suite des changements du contexte économique, octobre 2011, p. 15.

PARTIE II – PROJET DE BUDGET DES VOIES ET MOYENS

1 Évolution générale des recettes

Les recettes totales estimées pour l'année budgétaire 2012 s'élèvent à 108.784,9 millions d'euros, soit une augmentation de 8,2 % par rapport aux recettes probables 2011 (+8,2 %). Les transferts s'élèvent à 59.747,6 millions d'euros (+ 1,0 % par rapport à 2011). Le solde, à hauteur de 49.037,3 millions d'euros (+18,5 %), est imputé au budget des voies et moyens, dont la part s'élève à 45,1 % et augmente par rapport à l'année dernière (41,2%).

Tableau – Recettes totales

(en millions d'euros)

Année	2011	2012
Recettes Voies et moyens	41.372,7	49.037,3
Total des transferts	59.146,7	59.747,6
Total des recettes	100.519,4	108.784,9
Pourcentage des recettes voies et moyens	41,2 %	45,1 %

Source: exposé général²⁹

L'augmentation des transferts des recettes fiscales et non fiscales³⁰ se situe au niveau de l'Union européenne (+6,5 %), des régions (+5,2 %) et des communautés (+5,1 %). Les transferts à divers fonds d'attribution plus limités doivent être divisés par deux (-47,6 %) en raison de la suppression du fonds MEVA³¹, soit 298,3 millions d'euros.

²⁹ Exposé général, tableau 8, p. 33.

³⁰ Exposé général, tableau VI a, p. 113.

³¹ Le fonds MEVA est le fonds en faveur de "Mesures environnementales relatives aux véhicules automobiles". L'une des mesures budgétaires est la suppression de la réduction sur facture pour "véhicules propres".

2 Recettes fiscales

2.1 Évolution générale³²

Les recettes fiscales totales pour l'année 2012 sont estimées à 102.125,7 millions d'euros. Par rapport au montant prévu dans le budget 2011 initial, l'augmentation s'élève à 6,7 %³³. Par rapport aux recettes probables réalisées en 2011, l'augmentation est de 7,9 %³⁴.

La majeure partie de cette augmentation est imputable à une progression des contributions directes (+9,8 %) et en particulier des précomptes mobiliers (+ 34,5 %) et des versements anticipés (+12,6 %). Les recettes de TVA, de douane et d'accises augmentent respectivement de 6,4 %, 5,0 % et 3,9%.

Dans le rapport du comité de monitoring du 30 septembre 2011, les recettes fiscales de l'année budgétaire 2012 ont été estimées à 97.173,0 millions d'euros. Le budget 2012 prévoit cependant un montant de 4.952,7 millions d'euros³⁵ de recettes supplémentaires. Cette augmentation est due en grande partie aux mesures fiscales supplémentaires prises au cours du conclave budgétaire de novembre 2011 (4.793,0 millions d'euros – voir le point 2.4).

Une grande partie des recettes fiscales sont transférées à l'UE, aux régions et aux communautés, à la sécurité sociale et aux divers fonds d'attribution (59.702,6 millions d'euros³⁶). Compte tenu de ces transferts, les recettes fiscales des voies et moyens pour l'année budgétaire 2012 s'élèvent à 42.423,1 millions d'euros, soit une augmentation de 6.867,7 millions d'euros (19,32 %).

32 Les recettes fiscales probables réalisées sont élaborées sur la base du rapport du comité de monitoring du 30 septembre 2011 et supposent par conséquent une croissance économique de 1,6 %.

33 Les recettes fiscales estimées initiales s'élevaient à 95.745,5 millions d'euros (exposé général, p. 103).

34 Les recettes fiscales probables estimées s'élèvent à 94.655,1 millions d'euros (exposé général, p. 103 et 117).

35 Lors de l'estimation des recettes fiscales dans le rapport du comité de monitoring, l'effet des mesures fiscales précédentes (-1.956,4 millions d'euros) a été entièrement déduit. L'augmentation des recettes fiscales s'explique ainsi en grande partie par l'effet des nouvelles mesures (+4.793,0 millions d'euros), voir l'exposé général, tableau II p. 107-108.

36 Exposé général, tableau VI b p. 118-119.

2.2 La méthode utilisée

Comme les années précédentes, il a été fait usage de la méthode désagrégée pour les quatre grandes catégories d'impôts³⁷. Cette méthode dite macro-économique s'appuie sur les recettes estimées en 2011, corrigées par certains facteurs techniques. Pour l'année 2011, cette correction est limitée à un montant de 100 millions d'euros³⁸. L'estimation des recettes de l'année 2011 a été fondée, comme d'habitude, sur les réalisations des huit premiers mois. Entretemps, des évolutions tant positives que négatives se sont produites sans que l'impact net final soit déjà connu³⁹.

Les différents paramètres utilisés par la méthode macro-économique, comme le revenu global, l'excédent d'exploitation net et les exportations, reposent notamment sur des hypothèses provenant du budget économique de septembre 2011, qui ont été validées par l'Institut des comptes nationaux. Sur la base de ces paramètres, on calcule les différents taux de croissance, qui font à leur tour office de fondement pour l'estimation des taux de croissance des recettes fiscales à politique inchangée. Un taux de croissance des recettes de 7,19 % est ainsi dérivé du taux de croissance de 4,10 % du revenu global des personnes physiques. En raison notamment de la progressivité de l'impôt des personnes physiques, le taux de croissance des recettes fiscales est supérieur au taux de croissance du revenu global. Les autres taux de croissance des recettes fiscales estimées sont de -0,77 % pour l'impôt des sociétés, de 4,14 % pour la TVA et de 1,17 % pour les accises.

Les recettes estimées de cette manière sont à leur tour corrigées par l'incidence complémentaire des mesures fiscales antérieures et nouvelles⁴⁰. Pour l'année budgétaire 2012, cette correction s'élève au total à 2.836,6 millions d'euros (voir le point 2.4).

Enfin, les recettes ainsi estimées sont corrigées par des facteurs techniques relatifs à 2012, soit un montant de 100 millions d'euros.

2.3 Correction en raison des perspectives de croissance ralentie

En raison de la crise économique et financière, des paramètres de base (les perspectives de croissance et les recettes 2011 réalisées) utilisés par cette méthode macro-économique ne sont plus d'actualité.

37 Impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA et accises.

38 Exposé général, p. 106 – Tableau I. La correction de 100 millions d'euros est intégralement due à l'arrêt Cobelfret. Cet arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé que le non-report de la déduction des RDT (revenus définitivement taxés) en Belgique est contraire à une directive européenne.

39 L'accélération de l'enrôlement de l'IPP pourrait influencer positivement les recettes 2012. En revanche les recettes TVA moins favorables pourraient avoir une influence négative.

40 Exposé général, p. 107-108.

Pour compenser le repli de la croissance économique dans le budget, il a été décidé, comme expliqué dans l'exposé général, d'effectuer une correction générale du solde de financement à hauteur de 1.347,9 millions d'euros plutôt que de procéder à un nouveau calcul complet du budget des voies et moyens⁴¹. Cette correction permet de tenir compte d'une croissance économique de 0,8 %.

2.4 L'incidence complémentaire des mesures fiscales

Au cours du conclave budgétaire de novembre 2011, diverses mesures fiscales supplémentaires ont été adoptées pour un montant de 4.793,0 millions d'euros. Ces mesures peuvent se répartir entre des mesures antérieures qui ont été corrigées, par exemple la déduction des intérêts notionnels, et de nouvelles mesures, par exemple la réforme du régime fiscal des revenus mobiliers.

Lorsqu'il s'agit de la correction d'une mesure fiscale existante, l'effet sur les recettes fiscales est évalué à partir de la mesure initiale. Ainsi, le taux de référence des intérêts notionnels s'élevait à 4,2 %. En 2011, il était de 3,425 %. Si le taux de référence des intérêts notionnels devait remonter à 4,2 %, la diminution de recettes à l'impôt des sociétés est estimée à -963,3 millions d'euros. En raison de la diminution du taux de référence des intérêts notionnels à 3 % lors du conclave budgétaire de novembre 2011, le coût estimé de la mesure sera corrigé à raison de +1.520,0 millions d'euros. Ce montant correspond à une diminution de 1,2 % du taux de référence des intérêts notionnels. L'effet net sur le budget 2012 est par conséquent estimé à 556,7 millions d'euros.

Les mesures fiscales prises antérieurement doivent dès lors également être portées en compte (- 1.956,4 millions d'euros) lors de l'estimation de l'effet sur le budget 2012. L'effet net de toutes les mesures fiscales sur le budget 2012 est donc estimé à 2.836,6 millions d'euros. Une liste détaillée de ces mesures est fournie dans l'exposé général⁴².

En matière d'impôt des personnes physiques, la principale mesure concerne l'indexation des barèmes fiscaux (-837,2 millions d'euros), la mise à disposition gratuite par les sociétés d'un logement privé (+170 millions d'euros) et la lutte contre la fraude fiscale (+250 millions d'euros).

L'augmentation de l'impôt des sociétés (net +1.344,9 millions d'euros) est due principalement à la mesure fiscale en matière d'intérêts notionnels (+556,7 + 100 millions d'euros – voir le point 2.5), la lutte contre la fraude fiscale (+250 millions d'euros), la taxation des plus-values à l'impôt des sociétés (+150 millions d'euros) et les avantages de toute nature réduction CO₂ (+100 millions d'euros).

Les recettes TVA supplémentaires (net +418,4 millions d'euros) sont principalement la conséquence d'un taux de TVA plus élevé pour la TV payante (+84 millions d'euros), l'assujettissement à la TVA des huissiers de justice et des notaires (+100 millions d'euros) et la lutte contre la fraude fiscale (+100 millions d'euros).

L'augmentation des accises sur le tabac (+130 millions d'euros) est la principale cause de la croissance des impôts provenant des accises (+194,4 millions d'euros).

41 Étant donné les délais très courts pour l'élaboration des documents budgétaires, un nouveau calcul complet n'était plus envisageable.

42 Exposé général, tableau II, p. 107-108.

En ce qui concerne les mesures fiscales diverses (+977,0 millions d'euros), la réforme de la fiscalité des revenus mobiliers est la principale source de revenus supplémentaires.

2.5 Examen des principales mesures fiscales

Les principales mesures fiscales du gouvernement sont examinées brièvement ci-dessous.

Il convient de remarquer au préalable que la Cour des comptes n'a pas pu obtenir d'informations suffisantes au sujet de certaines mesures fiscales afin d'en évaluer l'incidence sur le budget. Il s'agit en particulier de :

- la réestimation de l'impact de la levée du secret bancaire (250,0 millions d'euros) ;
- la taxe des plus-values à l'impôt des sociétés⁴³ (150,0 millions d'euros) ;
- l'adaptation du calcul de l'avantage de toute nature en cas de mise à disposition par les sociétés d'un logement privé et l'augmentation des forfaits relatifs au chauffage et à l'électricité (170,0 millions d'euros) ;
- les notifications par notaires : application aux déclarations de succession (140,0 millions d'euros) ;
- l'harmonisation des obligations de pension individuelle au profit des dirigeants d'entreprises indépendants (55,0 millions d'euros) ;
- certaines mesures relatives à la lutte contre la fraude fiscale et sociale (610 millions d'euros) ;
- le plafonnement de la rémunération prise en compte pour la déductibilité du 2^e pilier (5,0 millions d'euros).

La loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses détaille certaines de ces mesures. Les plus importantes sont :

- l'augmentation du taux d'imposition des options sur actions (20,0 millions d'euros) ;
- l'augmentation de l'imposition des avantages de toute nature pour les véhicules de société en fonction d'une réduction des émissions de CO₂ (200,0 millions d'euros) ;
- des mesures anti-fraude ;
- la fixation du taux de référence à 3% dans le cadre de la déduction des intérêts notionnels (1.520 millions d'euros) ;
- l'augmentation du taux de TVA sur la télévision payante (84 millions d'euros) ;
- l'assujettissement à la TVA des huissiers de justice et des notaires (+ 100 millions d'euros) ;

⁴³ Les plus-values réalisées sur des actions détenues pendant moins d'un an sont désormais imposées au taux séparé de 25 %.

- la réforme de la fiscalité en matière de revenus mobiliers (917,0 millions d'euros) et l'introduction d'une taxe sur les opérations de bourse (50,0 millions d'euros) et en cas de conversion de titres au porteur (30,0 millions d'euros) ;
- l'augmentation des accises sur le tabac (158,0 millions d'euros) ;
- la suppression de la réduction sur facture pour voiture propre (328,0 millions d'euros)⁴⁴ ;
- la suppression de la réduction d'impôt pour "travaux en vue de l'économie d'énergie dans une habitation". Il est prévu que les recettes supplémentaires engendrées par ces mesures ne seront perceptibles dans le budget qu'à partir de 2013.

Diverses autres mesures fiscales n'ont pas été intégrées dans la loi précitée. Leurs modalités d'application ne sont dès lors pas connues, lesquelles pourraient influencer les recettes que le gouvernement a escomptées de ces mesures.

Les *recettes supplémentaires estimées provenant de la taxation de l'octroi d'options sur actions* (+ 20 millions d'euros) à des personnes physiques en raison de leur activité professionnelle (stock options)⁴⁵ ne tient pas seulement compte de l'augmentation du taux (de 7,5 % et 15% à 9 % et 18%), mais également d'un recours croissant au système. Les éléments sur lesquels s'appuie cette croissance ne sont pas précisés⁴⁶.

Les *recettes provenant de la lutte contre la fraude fiscale* peuvent être divisées en quatre rubriques :

- meilleur échange de données et meilleure collaboration entre les divers services de contrôle social nationaux et internationaux (150 millions d'euros) ;
- renforcement de la règle en matière de sous-capitalisation des sociétés (105,0 millions d'euros)⁴⁷ ;
- lutte contre les montages 'usufruit-turbo' (80 millions d'euros) ;
- autres mesures (310,0 millions d'euros), comme notamment une meilleure perception de l'impôt, la lutte contre la corruption et l'application uniforme de la législations fiscale et sociale.

Le produit de nombre de ces mesures est difficile à évaluer et leur calcul n'est pas explicite ou insuffisamment explicite dans les documents budgétaires. En outre, de nombreuses mesures doivent être concrétisées sous la forme d'initiatives législatives et d'arrêtés d'exécution.

44 Suppression du fonds MEVA.

45 Loi du 26 mars 1999 relative au plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses.

46 Sur la base d'une assiette taxable constante, le produit serait d'environ 16 millions d'euros.

47 La règle dite de "thin capitalization". Cette règle veut que les intérêts sur les prêts à une société (ou institution) belge par une société étrangère, des actionnaires personnes physiques ou des administrateurs ne soient fiscalement déductibles que dans une mesure limitée dans certaines circonstances.

Il est également prévu un *renforcement des règles en matière de déduction des intérêts notionnels*. Ce renforcement consiste en une diminution à 3 % du taux de référence pour le capital à risque des années 2012 à 2014, la fin de la reconduction des intérêts notionnels non déduits au cours d'un exercice à partir de 2012 et l'étalement de la déduction pour le stock du passé accumulé jusqu'à fin 2011. Les recettes relatives à la limitation du taux de référence sont estimées à 1.520,0 millions d'euros, bien que le service d'études et de documentation du SPF Finances avance un montant plus limité (1.491,6 millions d'euros). La manière dont cette recette supplémentaire de 28,4 millions d'euros est calculée n'est pas précisée. Le produit réel de cette mesure, en comparaison avec l'année budgétaire précédente, est de 556,7 millions d'euros, comme indiqué au point 2.4. Bien entendu, la fin de la reportabilité de la déduction des intérêts notionnels ne générera aucune recette en 2012. La limitation du stock 2011 de déduction des intérêts notionnels est estimée à 100,0 millions d'euros.

Taxation des plus-values à l'impôt des sociétés (150 millions d'euros). Pour les sociétés, les plus-values réalisées sur des actions détenues pendant moins d'un an sont désormais imposées au taux séparé de 25 %. Les moins-values et les réductions de valeur sur actions demeurent non déductibles à l'impôt des sociétés⁴⁸.

L'augmentation des accises sur le tabac (158,0 millions d'euros) se compose, d'une part, de l'augmentation du prix moyen pesé (44 millions d'euros) et, d'autre part, d'un accord avec le secteur pour augmenter le prix des cigarettes, progressivement mais sur une période de deux ans, de 13 euros par 1000 pièces (114,0 millions d'euros). La Cour des comptes observe que lors de l'estimation de la recette supplémentaire c'est l'augmentation moyenne de 13 euros dont il a été tenu compte et non de l'augmentation progressive comme convenu avec le secteur. La recette supplémentaire réelle sera donc probablement inférieure à celle prévue.

Les réformes fiscales en matière de précompte mobilier (917 millions d'euros) se composent, d'une part, d'une harmonisation du précompte sur les intérêts et dividendes à un taux unique de 21 % (783,0 millions d'euros) et, d'autre part, de l'introduction d'un prélèvement supplémentaire de 4 % sur les revenus mobiliers supérieurs à 20.000 euros (134,0 millions d'euros). L'estimation des conséquences budgétaires de l'harmonisation du précompte mobilier est fondée sur des calculs détaillés. La Cour des comptes n'a pas d'information relative à l'estimation des recettes résultant d'un prélèvement supplémentaire de 4 %. Il n'a toutefois pas été tenu compte du taux dérogatoire (15 % plutôt que 21 %) qui s'applique aux obligations d'État émises entre le 24 novembre 2011 et le 2 décembre 2011⁴⁹.

⁴⁸ CIR 1992, art. 198, alinéa 1^{er}, 7°.

⁴⁹ Arrêté ministériel du 5 décembre 2011 relatif à l'émission du bon d'État à 3 ans, à 5 ans et à 8 ans.

Taxe sur les opérations de bourse : augmentation de 30 % (50 millions d'euros).

Tant les taux que les plafonds de cette taxe sont augmentés de 30 % pour les opérations de bourse effectuées à partir du 1^{er} janvier 2012. L'impact budgétaire de cette mesure a été estimé sur la base du produit effectif de cette taxe au cours des dernières années (135 millions d'euros en 2010 et +/- 140 millions en 2011). L'augmentation de la recette de 36 % est probablement surestimée.

Conversion des titres au porteur en titres dématérialisés et en titres nominatifs (30 millions d'euros en 2012 et 60 millions d'euros en 2013).

Le délai prévu pour la conversion obligatoire des titres existants en titres dématérialisés ou en titres nominatifs s'étend jusqu'au 31 décembre 2013. À la suite de cette conversion, une taxe est aujourd'hui perçue de 1 % si la conversion est effectuée en 2012 et de 2 % si elle a lieu en 2013. Lors de l'estimation, une base imposable totale de 8 milliards d'euros en titres au porteur encore en circulation a été retenue. L'estimation de cette base imposable a cependant été ramenée à 6 milliards d'euros pour rencontrer les hypothèses d'une anticipation de cette mesure avant la fin de 2011 et l'évitement de la taxe par le recours à certaines formes de sociétés. La Cour des comptes est dans l'impossibilité d'évaluer l'influence de ces deux éléments sur la recette estimée. Lors de l'estimation on a supposé que la conversion de ces 6 milliards de titres serait équitablement répartie sur les années 2012 et 2013. On peut pourtant raisonnablement s'attendre à ce qu'une plus grande partie soit convertie en 2012 afin de bénéficier d'un taux plus avantageux de 1 % plutôt que de 2 % en 2013.

3 Recettes non fiscales

Les recettes non fiscales totales s'élèvent, pour l'année budgétaire 2012, à 6.659,1 millions d'euros, dont 6.285 millions d'euros de recettes courantes et 374,1 millions d'euros de recettes de capital.

3.1 Recettes non fiscales courantes

Une petite part (44,9 millions d'euros) des recettes non fiscales courantes est transférée aux communautés et aux régions. Cette différence prise en compte, les recettes non fiscales courantes s'élèvent à 6.240,1 millions d'euros, soit une augmentation nette de 846,4 millions d'euros par rapport aux recettes probables réalisées pour l'année budgétaire 2011 (5.393,7 millions d'euros).

La hausse de ces recettes découle essentiellement des revenus suivants :

- les indemnités à verser par les institutions bancaires pour l'utilisation de la garantie de l'État (+164,9 millions d'euros) ;
- la contribution des institutions financières au Fonds spécial de protection des dépôts (+198,7 millions d'euros) ;
- la contribution des institutions financières au Fonds de résolution (+251 millions d'euros) ;
- la part de l'État dans le résultat de la Banque nationale de Belgique (+67,3 millions d'euros) ;
- la rente de monopole et les dividendes provenant de la Loterie nationale (+50 millions d'euros) ;

- la contribution du secteur de l'énergie (+50 millions d'euros) ;
- le dividende que Belgacom doit verser à l'État (+96 millions d'euros).

En revanche, la baisse principale est enregistrée au niveau des revenus provenant des dividendes des participations de l'État dans des institutions financières (-134,9 millions d'euros). Il convient en outre de signaler que, comme précisé dans l'exposé général⁵⁰, les recettes non fiscales courantes probables réalisées en 2011 ne tiennent pas compte des revenus ponctuels provenant de la clôture des comptes d'ordre et de trésorerie consécutive à l'entrée de divers départements dans Fedcom dans le courant de 2011⁵¹ (-716 millions d'euros).

L'estimation des recettes non fiscales de 2012 a pris en compte les revenus qui découlent des mesures d'aide au secteur financier, de sorte que l'on peut s'attendre aux recettes suivantes :

- l'indemnité à verser par les institutions bancaires pour l'utilisation de la garantie de l'État pour les prêts interbancaires (791,9 millions d'euros) ;
- la contribution des institutions financières au Fonds spécial de protection des dépôts (979 millions d'euros) ;
- la contribution des institutions financières au Fonds de résolution (251 millions d'euros) ;
- les intérêts d'emprunts octroyés dans le cadre de la crise financière (385,3 millions d'euros).

Les recettes affectées à l'indemnité pour la garantie de l'État octroyée aux banques dépendent des garanties réellement accordées et sont, par conséquent, difficiles à estimer.

Ni l'exposé général, ni la justification du Budget des voies et moyens ne contiennent suffisamment d'informations sur les obligations conditionnelles et l'importance des garanties de l'État déjà octroyées. Dans ce cadre, la Cour des comptes renvoie à la nouvelle directive européenne relative aux cadres budgétaires des États membres⁵². Cette directive stipule que les États membres doivent publier des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur les budgets publics, tels que les garanties publiques, y compris sur leur étendue⁵³. L'intégration de telles informations dans l'exposé général ou dans tout autre document budgétaire revêtira donc un caractère plus contraignant à l'avenir.

⁵⁰ Exposé général, p. 121. Dans le Budget des voies et moyens (p. 115), ces recettes sont jointes aux recettes non fiscales courantes probables réalisées de 2011. Le Budget des voies et moyens suppose donc des recettes probables d'un montant de 6.110,2 millions d'euros pour 2011.

⁵¹ Cf. l'article du 168^e Cahier, "Conversion des comptes d'ordre et des comptes de trésorerie dans Fedcom", p. 223.

⁵² Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

⁵³ Article 14, 3^o de la directive 2011/85/UE. Cette information est d'ailleurs à reprendre dans le plan de stabilité que tout État membre est tenu de remettre à la Commission européenne.

Le mode de calcul des indemnités pour l'utilisation de la garantie de l'État⁵⁴ par les institutions financières (791,9 millions d'euros) est réglé par la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers. Le SPF Finances estime, en se basant sur ce mode de calcul, que le produit s'élèvera à 492,1 millions d'euros pour l'année budgétaire 2012. Au cours du conclave budgétaire du 1^{er} décembre 2011, il a été majoré d'une somme de 299,8 millions d'euros, ventilée comme suit :

- *213,6 millions d'euros* d'indemnité complémentaire pour la garantie de l'État octroyée par les pouvoirs publics belges, français et luxembourgeois à la banque résiduelle Dexia SA et à Dexia Crédit Local France dans le prolongement de l'accord du 9 octobre 2011. Aux termes de cet accord, l'État belge prend à sa charge un montant plafonné à 54 milliards d'euros (soit 60,5 % de la garantie octroyée de 90 milliards d'euros). Il est néanmoins difficile de déterminer dans quelle mesure la décision du gouvernement fédéral de réduire le régime de la garantie à un plafond de 27,2 milliards d'euros aura une incidence sur l'indemnité prévue de 213,6 millions d'euros⁵⁵ ;
- *84 millions d'euros d'"upfront fee"* pour la garantie dont Dexia SA bénéficie. La Cour des comptes ne dispose toutefois pas d'informations complémentaires sur le mode de calcul du crédit.
- *2,2 millions d'euros* de contribution des sociétés coopératives du groupe Arco au Fonds spécial de protection des dépôts⁵⁶. En vertu de l'arrêté royal du 10 octobre 2011⁵⁷, le régime de garantie des dépôts a été étendu aux sociétés coopératives dont au moins la moitié du patrimoine est investi en actions financières. La validité juridique de cet arrêté royal est néanmoins contestée à la fois au tribunal de première instance (en référé) et au Conseil d'État.

54 Titre I – Recettes courantes – SPF Finances – Administration de la Trésorerie – article 16.11.04

55 La Commission européenne a approuvé le 21 décembre 2011 la garantie temporaire octroyée par les pouvoirs publics belges, français et luxembourgeois à la banque résiduelle Dexia SA et Dexia Crédit Local SA pour un montant de 45 milliards d'euros (cf. communiqué de presse de la Commission européenne du 21 décembre 2011). La part de la Belgique dans cette garantie est maintenue à 60,5 %. Le gouvernement fédéral se porte dès lors garant d'un montant maximum de 27,2 milliards d'euros.

56 Le montant garanti des sociétés coopératives individuelles s'élève à 1,45 milliard d'euros. Ni l'exposé général, ni la justification du budget des voies et moyens ne contient d'information supplémentaire concernant l'éventuelle liquidation du groupe Arco et son impact éventuel sur le solde de financement.

57 Arrêté royal du 10 octobre 2011 modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2008 portant exécution de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière, en ce qui concerne la protection des dépôts et des assurances sur la vie.

Par rapport à l'année budgétaire 2011, les contributions au Fonds spécial de protection des dépôts⁵⁸ sont fortement influencées par l'arrêt Argenta⁵⁹. À la suite de cet arrêt, le calcul des contributions annuelles à verser au Fonds spécial de protection a été modifié. Pour bien comprendre l'impact de cette nouvelle méthode de calcul, les contributions au Fonds spécial de protection (979 millions d'euros) et au Fonds de résolution nouvellement créé (251 millions d'euros – voir ci-dessous) doivent être analysées ensemble. La contribution des institutions financières à ces deux fonds s'élève à 1.230 millions d'euros et est composée comme suit :

- l'évaluation initiale de 263 millions d'euros faite par l'administration, tenant compte de la condamnation dans l'arrêt Argenta ;
- 391 millions d'euros selon la nouvelle méthode de calcul prévue dans la modification législative du 28 décembre 2011 suite à l'arrêt Argenta (voir ci-dessous) ;
- une contribution spéciale de 476 millions d'euros suite à la décision du conclave budgétaire du 1^{er} décembre 2011. Cette contribution spéciale est cependant compensée par un remboursement partiel de la part du Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers en faveur des institutions financières (voir ci-dessous) ;
- 100 millions d'euros suite à la majoration de la perception de stabilité financière de 0,022% à 0,035% décidée lors du conclave budgétaire.

Le nouveau mode de calcul est constitué de deux modules. Le premier module tient compte du volume des dépôts ainsi que des risques liés aux institutions de crédit (ce qui auparavant n'était pas le cas). Cette contribution est versée au Fonds spécial de protection des dépôts. Le deuxième module concerne un prélèvement de stabilité financière qui est versé à un nouveau fonds intitulé Fonds de résolution⁶⁰.

Au cours du conclave budgétaire du 1^{er} décembre 2011, il a été décidé que les prélèvements de base initiaux seraient augmentés tant pour le Fonds spécial de protection des dépôts que pour le Fonds de résolution. En ce qui concerne le Fonds de résolution, la contribution supplémentaire (de 0,022 % à 0,035 %) générera à partir de l'année budgétaire 2012 un revenu supplémentaire de 100 millions d'euros.

58 Titre I - Recettes courantes – SPF Finances – Administration de la trésorerie – article 16.11.06.

59 Arrêt n°115/2011 du 23 juin 2011 de la Cour constitutionnelle.

60 Titre I - Dépenses courantes – SPF Finances – Administration de la Trésorerie – Article 16.11.08.

En ce qui concerne le Fonds spécial de protection des dépôts⁶¹, le prélèvement de base est augmenté de 0,23% à 0,245 % pour l'année budgétaire 2012 et de 0,10 % à 0,15% pour l'année budgétaire 2013. En conséquence, il est prévu pour l'année budgétaire 2012 un versement supplémentaire de la part des institutions financières de 476 millions d'euros et de 159 millions d'euros pour l'année budgétaire 2013 soit au total 635 millions d'euros. Ces versements complémentaires sont toutefois compensés par un remboursement partiel des contributions versées dans le passé par ces institutions financières auprès du Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers, créé par la loi du 17 décembre 1998⁶². Un remboursement de 426 millions d'euros a été prévu en 2012 et de 209 millions d'euros en 2013, soit un total de 635 millions d'euros.

Le Cour fait observer à cet égard que le transfert, certes indirect, des moyens financiers du Fonds de protection des dépôts au Fonds spécial de protection des dépôts influence positivement le solde de financement pour les années budgétaires 2012 et 2013 (à concurrence d'un montant respectif de 476 millions d'euros et 159 millions d'euros). En effet, contrairement au Fonds spécial de protection des dépôts, le Fonds de protection des dépôts se situe en dehors du périmètre du secteur public tel que défini par l'Institut des comptes nationaux (ICN)⁶³.

Les intérêts d'emprunts octroyés dans le cadre de la crise financière⁶⁴ consistent dans les intérêts perçus par l'État fédéral dans le cadre des prêts qu'il a accordés à la Kaupthing Bank, à la Grèce et à la KBC. La KBC a néanmoins fait part de son intention de rembourser l'État fédéral en janvier 2012 à concurrence d'une première tranche d'un montant de 500 millions d'euros, complétée par une prime de pénalité de 15 % (soit 75 millions d'euros). Le Budget des voies et moyens (recettes de capital) de l'année budgétaire 2012 ne tient pas compte de ce remboursement⁶⁵, ni de la prime de pénalité ni de la diminution des recettes en termes d'intérêts qui en découlera.

61 28 DÉCEMBRE 2011. – Loi du 28 décembre 2011 instaurant une contribution de stabilité financière et modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2008 portant exécution de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière, en ce qui concerne la protection des dépôts, des assurances sur la vie et du capital de sociétés coopératives agréées, et modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers.

62 Loi du 17 décembre 1998 créant un fonds de protection des dépôts et des instruments financiers et réorganisant les systèmes de protection des dépôts et des instruments financiers.

63 Banque nationale de Belgique, Service comptes nationaux et régionaux – Les unités du secteur public.

64 Titre I - Recettes courantes – SPF Finances – Dette publique – article 26.10.01.

65 Titre II – Recettes de capital – SPF Finances – Dette publique – article 86.20.01 ; il ne prévoit qu'un remboursement de 24 millions d'euros.

En ce qui concerne le prélèvement sur les sites de production d'électricité non utilisés⁶⁶, il n'y a pas d'estimation pour 2012⁶⁷. La Cour des comptes fait remarquer que la note justificative ne mentionne pas l'éventuel risque de remboursement, à la suite de litiges juridiques pendants, de montants déjà perçus dans le passé. La somme impliquée s'élève à 8,8 millions d'euros.

On attend également une contribution du secteur de l'énergie⁶⁸ à hauteur de 550 millions d'euros (rente nucléaire), ce qui représente 50 millions d'euros de plus que durant l'année budgétaire 2011. Il y a lieu d'observer à cet égard que les recettes probables réalisées pour l'année budgétaire 2011 portent sur la contribution nucléaire de 2010 (250 millions d'euros) et de 2011 (250 millions d'euros).

3.2 Recettes non fiscales de capital

Les recettes non fiscales de capital sont en baisse. Elles passent de 423,6 millions d'euros (recettes probables de 2011) à 374,1 millions d'euros (estimation proposée pour 2012), ce qui représente une diminution de 49,5 millions d'euros. Les principaux changements résident, d'une part, dans une baisse des gains en capital autres que les gains de change (-91,7 millions d'euros)⁶⁹ et, d'autre part, dans une augmentation de 62,1 millions d'euros au titre de remboursement d'un prêt sans intérêts octroyé par l'État fédéral à l'ONSS-Gestion globale. Le remboursement en 2012 porte sur des prêts octroyés à l'ONSS-Gestion globale en 2010 et en 2011 pour un montant respectif de 856,4 millions d'euros et de 386,3 millions d'euros⁷⁰.

En ce qui concerne cette dernière augmentation des recettes, la Cour des comptes fait remarquer que l'ONSS-Gestion globale prévoit dans son budget des dépenses un remboursement en la matière de 100,9 millions d'euros⁷¹. L'ONSS-Gestion globale a fondé son calcul sur des recettes pour 2011 de 1,1 milliard d'euros, de sorte que le remboursement est calculé sur un prêt d'un montant total de 2 milliards d'euros au lieu de la somme de 1,2 milliard d'euros perçue jusqu'à présent. On ne peut dire si l'ONSS-Gestion globale touchera un montant supplémentaire en 2012⁷².

66 Titre I - Recettes courantes – SPF Finances – Administration de la TVA, de l'enregistrement et des domaines – article 37.70.01.

67 Ce prélèvement a été instauré par la loi du 8 décembre 2006 établissant un prélèvement visant à lutter contre la non-utilisation d'un site de production d'électricité par un producteur.

68 Titre I - Recettes courantes – SPF Finances – Administration de la TVA, de l'enregistrement et des domaines – article 37.70.02.

69 Titre II – Recettes de capital – SPF Finances – Dette publique – article 86.70.02. Les recettes probables réalisées pour l'année budgétaire 2011 s'élèvent à 126,9 millions d'euros. Ce montant de recettes élevé provient essentiellement de la revente en janvier 2011 des titres acquis dans le cadre de placements à la fin de l'année.

70 Budget général des dépenses 2011 – partie 2 – allocation de base 51.45.40.85.20.05 (DOC 53-1348/002, p. 688-689).

71 Exposé général, p. 177 – tableau II.2.

72 Cf. également le point 3.2.7 de la partie IV du présent rapport.

Le prêt octroyé à la Caisse nationale des calamités (CNC) d'un montant de 35 millions d'euros est arrivé à échéance en janvier 2011⁷³. Contrairement aux années précédentes, seule une partie de ce prêt a été prolongée (soit 25 millions d'euros) jusqu'en janvier 2012. La CNC a dès lors reversé en janvier 2011 un solde de 10 millions d'euros au Trésor. Étant donné sa position de liquidité délicate, la CNC risque de ne pas pouvoir rembourser le montant de 25 millions d'euros.

Les recettes issues de la vente de licences UMTS⁷⁴ (les licences dites 4G) sont estimées à 80 millions d'euros, soit une augmentation de 10 millions d'euros par rapport aux recettes probables réalisées pour l'année budgétaire 2011 (70 millions d'euros). D'après l'administration, il faudrait s'attendre à un premier paiement le 15 juillet 2012 au plus tôt, de sorte qu'en 2011, aucune des recettes prévues de 70 millions d'euros n'aura été réalisée. La note justificative du Budget des voies et moyens ne contient pas d'information à ce sujet⁷⁵. La Cour des comptes ne peut donc confirmer l'exactitude du montant inscrit.

4 Recettes transférées aux entités fédérées

4.1 Articles 13 à 16 du dispositif

Comme expliqué dans les notes justificatives⁷⁶, conformément aux dispositions de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et régions, les quotes parts d'impôts attribuées aux communautés et régions sont établies sur la base de la croissance réelle estimée du produit intérieur brut (PIB) de l'année budgétaire concernée, prévue par le dernier budget économique soit celui du 9 septembre 2011. Les taux de croissance y étaient estimés à 2,4 % pour 2011 et 1,6 % pour 2012. Entre temps, le Conseil supérieur des Finances a estimé de nouveaux paramètres pour la croissance du PIB, 2,36 % pour 2011 et 0,84 % pour 2012. Les notes justificatives établissent un tableau qui résume les diminutions de recettes par entité qui résulteraient de la réduction de croissance réelle du PIB si elle se confirme en 2012. Pour l'ensemble des communautés et régions, la baisse serait de 255,85 millions d'euros. Quoique basés sur les mêmes paramètres, les résultats des calculs effectués par la Cour des comptes sont légèrement différents (écart de moins 173.485,96 euros). Toutefois, les montants qui seront effectivement payés en 2012 seront encore différents car tous les paramètres seront réévalués⁷⁷.

Par ailleurs, à la page 225 des notes justificatives, dans le "tableau des paramètres pour les phases d'estimation consécutives des moyens attribués pour 2011 et 2012", deux erreurs ont été relevées :

73 Titre II – Recettes de capital – SPF Finances – Dette publique - article 89.14.01.

74 Titre II – Recettes de capital – SPF Économie – article 77.30.01.

75 Doc. parl., Chambre, DOC 53-1943/001, p. 527.

76 Doc. parl. Chambre Doc 53 1943/001, p. 175.

77 En effet, le taux de fluctuation de l'indice moyen des prix sera connu pour 2011 et réévalué pour 2012 lors du prochain budget économique. Ce budget économique fixera aussi la croissance réelle du produit intérieur brut pour 2011 et estimera cette croissance pour 2012. La population au 1^{er} janvier 2010 sera définitivement établie par l'INS et celle au 1^{er} janvier 2011 réestimée, le nombre d'habitants de moins de 18 ans au 30 juin 2010 sera établi par le SPF Intérieur sur la base du registre national et la situation au 30 juin 2011 réestimée.

- la ligne d'en-tête fait référence à l'année budgétaire 2010, alors que les trois premières colonnes concernent 2011 et la dernière 2012 ;
- la ligne : "aantal leerlingen, nombre d'élèves" comprend des nombres erronés pour les deux dernières colonnes "2011 vermoedelijk, probable et 2012 initieel, initial", alors que les montants attribués ont été correctement établis en tenant compte du nombre des élèves pour l'année scolaire 2010-2011 arrêté le 28 septembre 2011 par la Cour des comptes à 810.193 et 619.193 au lieu de 813.045 et 618.938, comme mentionné dans ce tableau.

4.2 Article 17 du dispositif

Cet article prévoit que le transfert visé à l'article 65bis de la loi spéciale du 16 janvier 1989 est majoré de 10 millions d'euros, à répartir entre la Commission communautaire française et la Commission communautaire flamande. Cette disposition anticipe une modification de cette loi spéciale, qui met en exécution le volet institutionnel de l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011.

PARTIE III – PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES

CHAPITRE I – GÉNÉRALITÉS

1 Évolution générale des crédits inscrits au projet de budget général des dépenses

Les crédits budgétaires inscrits au présent projet de budget (103.313,6 millions d'euros⁷⁸) sont en croissance de 7,2 % (+6.967,2 millions d'euros) par rapport à ceux de l'année précédente⁷⁹.

La Cour des comptes fait remarquer à cet égard que certaines modifications importantes de crédits exerceront une influence beaucoup moins marquée sur le solde de financement du secteur des administrations publiques au sens du SEC que sur le solde budgétaire, soit en raison de la nature économique des opérations auxquelles ces crédits se rapportent (plus particulièrement les octrois de crédit et les prises de participation), soit en raison de l'appartenance du tiers concerné par cette opération au même secteur des administrations publiques.

En effet, la part la plus importante de cette augmentation de crédits porte sur les crédits repris à la section 51 - Dette publique, du projet de budget général des dépenses, puisque ceux-ci augmentent de 6.590,3 millions d'euros⁸⁰. L'impact sur le solde de financement se limite pour l'essentiel au paiement des intérêts liés aux emprunts à court et à long terme (+1.371,1 millions d'euros).

Deux autres sections du budget sont elles aussi influencées par des modifications de crédits.

La hausse constatée dans les crédits de la section 24 – SPF Sécurité sociale (+2.057,1 millions) trouve son origine dans la décision d'octroyer des dotations supplémentaires pour assurer l'équilibre financier des régimes généraux de la sécurité sociale (+1.907,6 millions). Bien que cette inscription ait un effet sur les soldes de financement respectifs de l'État fédéral et de la sécurité sociale, elle correspond toutefois à un transfert financier au sein du secteur des administrations

78 Optique liquidation.

79 Le montant total des crédits de liquidation pour l'année 2011 représente 96.346,4 millions d'euros si l'on tient compte des premier et deuxième ajustement du budget général des dépenses pour l'année 2011. Ces ajustements contiennent notamment une augmentation de crédit par suite de la participation de l'État dans le capital de Dexia Banque Belgium. En outre, les troisième et quatrième ajustement ont été approuvés au milieu du mois de décembre 2011 à concurrence respectivement de 3.779,9 millions d'euros et de 118,9 millions d'euros. Ceux-ci contiennent entre autres des crédits supplémentaires pour le remboursement des effets de la dette publique (4.180,4 millions d'euros). La Cour des comptes constate que le tableau de la page 94 de l'exposé général ne tient pas compte de ces ajustements du budget général des dépenses 2011 et ne peut en conséquence être utilisé pour comparer les crédits.

80 L'absence d'influence sur le solde de financement s'applique ici aux crédits destinés à l'amortissement et au remboursement des emprunts à court et à long terme de la dette publique (+3.455,9 millions), au rachat de titres de la même dette publique (+2.584,1 millions), au paiement des intérêts dus au Fonds de vieillissement (+800,5 millions), ainsi qu'à la suppression de l'allocation réservée aux prêts à des États membres de l'Union européenne (-1.287,0 millions).

publiques de l'entité I, de sorte qu'il n'exerce in fine aucun impact sur le solde de financement de cette entité prise dans son ensemble⁸¹.

Quant à la réduction du niveau sollicité pour les crédits de la section 18 - Finances (-2.263,9 millions d'euros), elle s'explique avant tout par le caractère unique de la prise de participation de l'État dans le capital de la banque Dexia en 2011, entraînant de ce fait une baisse des crédits en 2012 (-4.000,0 millions), et par la contribution belge dans le capital du Fonds monétaire international (+1.847,7 millions). Conformément aux règles du SEC, ces deux opérations n'ont également aucune influence sur le solde de financement de l'État fédéral.

Enfin, la Cour des comptes constate qu'après neutralisation des dépenses reprises dans la section 51 - Dette publique, et dans la section 52 - Financement de l'Union européenne,⁸² la part des dépenses primaires s'est globalement stabilisée en termes nominaux (+205 millions, sur un montant total de 44.670,0 millions d'euros). Toutefois, elles diminuent en termes réels, compte tenu d'une prévision d'inflation de 2,0%.

2 Crédits des organes stratégiques

Les crédits d'engagements et d'ordonnancement inscrits dans le projet de budget 2012 pour les organes stratégiques sont établis sur la base des crédits de l'année 2011 sans prise en compte de la composition du nouveau gouvernement. Les crédits (ainsi que, dans certains cas, les compétences) devront encore faire l'objet d'un ajustement. Lors de cet ajustement, il conviendra entre autres de tenir compte de la mesure d'économie de 3 millions d'euros proposée (voir aussi section 03).

81 Voir partie I, passage du solde budgétaire au solde de financement.

82 Ainsi que d'un montant de 71,3 millions d'euros correspondant aux crédits pour charge d'intérêt inscrits à la section 18 - Finances.

CHAPITRE II – SECTIONS DU BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES

SECTION 01 – DOTATIONS

Dotation à la Communauté germanophone

Le projet de budget 2012 comprend un crédit de 60,3 millions d'euros au titre de dotation à la Communauté germanophone en vertu de la loi du 31 décembre 1983 de réforme institutionnelle pour la Communauté germanophone.

Le calcul de la dotation selon la stricte application de la loi devrait donner un montant de 59,9 millions d'euros soit une différence de 0,4 million d'euros qui porte à la fois sur le solde probable de 2011 et la dotation initiale 2012.

La Cour des comptes a déjà attiré l'attention dans le passé sur l'absence de concordance entre les dispositions de la loi et les montants inscrits au budget⁸³. Le gouvernement avait répondu aux observations de la Cour des comptes relatives au budget 2008⁸⁴ que le SPF Finances examinerait toutes les possibilités d'améliorer la concordance entre les dispositions légales et le calcul de la dotation à la Communauté germanophone. La Cour des comptes constate toutefois que la situation est restée inchangée.

83 Voir notamment DOC. parl. Chambre, DOC 52 2222/002, p. 20.

84 Doc. parl. Chambre, DOC 52 0993/003, p. 136.

SECTION 03 – SPF BUDGET ET CONTRÔLE DE LA GESTION

Programme 03.41.1 – Crédits provisionnels

Le montant global du crédit inscrit à ce programme (401,7 millions d'euros), pour dépenses de toute nature, s'établit à environ 1 % des dépenses hors charges d'intérêt de l'autorité fédérale.

Tableau – Crédits provisionnels pour dépenses de toute nature inscrits aux budgets initiaux 2008-2012 (en millions d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011 ⁸⁵	2012
Crédit d'engagement	197,9	338,7	305,3	512,6	401,7
Crédit de liquidation	197,9	338,7	305,3	509,2	401,7

Source : budgets généraux des dépenses pour la période 2008-2012

La Cour des comptes rappelle qu'à diverses reprises, elle a souligné que le recours aux crédits provisionnels était une dérogation au principe de spécialité budgétaire, qui suppose que les crédits mis à la disposition de l'exécutif ne sont pas attribués de façon globale et indéterminée par le législateur, mais qu'au contraire, des limites soient posées quant à l'usage que le gouvernement est autorisé à en faire. Un tel objectif est généralement atteint au moyen d'un intitulé de programme ou d'allocation suffisamment explicite ou, à défaut, d'une justification satisfaisante.

En effet la justification ne comprend qu'une énumération partielle des différentes mesures envisagées. De plus, elle ne fournit pas suffisamment d'information sur le coût respectif de celles-ci. Eu égard à l'importance du montant en cause, il aurait été opportun de préciser davantage dans la justification l'impact budgétaire des mesures concernées et leur finalité précise.

a) *Les dépenses énumérées dont la justification est insuffisante*

Sur la base des informations que lui a fournies le SPF Budget et Contrôle de la gestion, la Cour des comptes n'a pu se procurer qu'un aperçu partiel des dépenses qui seront imputées à la charge de la provision. Il s'agit, notamment :

- des moyens nécessaires aux formations certifiées (60 millions d'euros, au titre d'allocations de compétence) ;
- du financement d'une partie des dépenses de personnel par suite d'un dépassement plus rapide que prévu de l'indice-pivot (30,9 millions d'euros) ;
- des frais de justice et indemnités (25 millions d'euros) ;

⁸⁵ L'estimation établie fin novembre 2011 par le service macrobudgétaire du SPF Budget et Contrôle de la gestion indique une sous-utilisation de la provision 2011 à raison de 360,2 millions d'euros (sur une sous-utilisation totale de l'ensemble des crédits du budget général des dépenses de 918 millions d'euros).

- de diverses dépenses liées à la politique du personnel, notamment le régime de mobilité (11,1 millions d'euros), la mise en œuvre du plan relatif aux contrats de premier emploi (3,7 millions d'euros), ainsi que des dépenses pour l'inspection sociale (1,9 million d'euros) ;

La partie traditionnellement consacrée au déménagement est, quant à elle, supprimée (14,6 millions en engagement et 14,8 millions en liquidation en 2011).

b) *Les dépenses non énumérées*

Outre ce qui précède, des dépenses nouvelles, pour un montant de 168 millions d'euros, "dont la teneur doit être déterminée par le Conseil des ministres dans le cours de l'année budgétaire", sont envisagées par le recours à cette provision. Il s'agit en fait essentiellement des propositions de dépenses émises par les divers départements et pour lesquelles aucune décision définitive n'a été adoptée lors du conclave budgétaire.

Indépendamment de ces 168 millions d'euros, la provision contient également une somme de 94,1 millions d'euros. Selon le SPF Budget et Contrôle de la gestion, il s'agit d'une réserve générale dont la nécessité se fera surtout sentir si des indemnités exceptionnelles importantes doivent être payées. Cette réserve pourra toutefois servir à couvrir d'autres dépenses non explicitées.

Enfin, sont reprises dans cette provision des dépenses dites prioritaires, relatives notamment à la justice, la police, les services de pompiers et la douane, ainsi qu'à un "réinvestissement de gains d'efficacité dans les services publics". Un montant de 30 millions, couvrant ces dépenses, pourra être transféré vers les services concernés, sur la base d'arrêtés royaux délibérés en conseil des ministres, en recourant notamment à une cellule d'appui dénommée "Optifed"(qui reste à installer et dont les tâches et la composition exactes sont encore indéterminées).

c) *Risque de sous-estimation du crédit provisionnel*

Le caractère insatisfaisant des justifications annexées au budget ne permet pas de déterminer si le montant du crédit provisionnel est suffisant pour faire face aux dépenses qu'il est destiné à couvrir. En effet, il apparaît des justifications des autres sections du budget général des dépenses que certains des crédits sollicités par les départements ont été en partie inscrits à charge de la provision interdépartementale, sans qu'il soit possible de déterminer, au cas par cas, l'importance financière de cette inscription. C'est notamment le cas des sections 02 (Chancellerie), 12 (Justice)⁸⁶, 14 (Affaires étrangères)⁸⁷, 17 (Police fédérale)⁸⁸, 19 (Régie des bâtiments)⁸⁹, 24 (Affaires sociales)⁹⁰ et 32 (Économie)⁹¹. Une telle incertitude a également pour conséquence de rendre plus malaisée la gestion des crédits par les diverses administrations concernés.

La Cour constate l'inscription de montants identiques (401,7 millions d'euros), pour les crédits d'engagement et les crédits de liquidation de cette provision interdépartementale. Les justifications des autres départements ministériels font toutefois apparaître que les montants en engagement et en liquidation affectés à la provision diffèrent dans plusieurs cas. C'est ainsi que pour la seule Régie des bâtiments, l'écart entre les crédits de liquidation et d'engagement s'élève à quelque 48 millions d'euros. Il en est de même pour les crédits inscrits à la Chancellerie, pour laquelle un crédit d'engagement de 20,5 millions d'euros est repris dans la provision pour le renouvellement de son réseau ICT, sans que les crédits de liquidation le soient à due concurrence. Pour le SPP Politique scientifique, cette différence atteint 156,5 millions d'euros.

d) *Économies opérées sur les crédits destinés aux cellules stratégiques et aux subsides facultatifs*

Il a été décidé en conclave budgétaire que des mesures de réduction de dépenses seraient opérées sur les crédits destinés aux subsides facultatifs (- 20 millions d'euros) et aux dépenses des cellules stratégiques (- 3 millions d'euros).

Dans le présent projet de budget, les crédits inscrits aux diverses allocations de base concernées n'ont toutefois pas été diminués à due concurrence. En fait, les mesures d'économie ont été traduites dans le budget général des dépenses par une réduction d'un même montant (-23 millions d'euros) de la provision interdépartementale.

Il résulte de cette décision que le projet de budget général des dépenses ne permet pas de s'assurer que les réductions ainsi attendues seront effectivement réalisées.

86 Voir commentaires relatifs à la section 12.

87 Voir commentaires relatifs à la section 14.

88 Voir commentaires relatifs à la section 17.

89 Voir commentaires relatifs à la section 19.

90 Voir commentaires relatifs à la section 24.

91 Voir commentaires relatifs à la section 32.

SECTION 12 – SPF JUSTICE

1 Disposition légale 2.12.2

La disposition de loi précitée autorise le ministre de la Justice à accorder aux greffiers des cours et tribunaux une provision en vue du paiement de frais de justice (voir également le point 3)⁹², parce que le SPF Justice intègre le système Fedcom à partir du 1^{er} janvier 2012 dans lequel l'octroi de telles avances est soumis à de strictes conditions légales.

L'article 66 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral prévoit en revanche qu'il revient au ministre des Finances d'octroyer des avances. L'utilisation d'avances doit en outre être limitée à des dépenses de fonctionnement déterminées qui, de surcroît, ne peuvent être confiées qu'à des comptables formellement justiciables de la Cour des comptes. Si le but de cette disposition légale est de prévoir une exception à l'article 66 précité, il est recommandé d'apporter des précisions quant à cette exception à l'article 66.

La Cour des comptes a déjà signalé l'existence de ce problème juridique dans son 168^e Cahier⁹³.

2 Activité 12.51.02 – Établissements pénitentiaires - Frais de fonctionnement

Le crédit destiné au financement des frais relatifs à la location de cellules à l'étranger (prison de Tilburg) est estimé à 31,7 millions d'euros pour l'année budgétaire 2012⁹⁴, ce qui représente une diminution de 6,7 millions d'euros par rapport aux crédits intégralement utilisés en 2011 (38,4 millions d'euros)⁹⁵.

La convention conclue le 31 octobre 2009 avec les Pays-Bas⁹⁶ prévoit une indemnité annuelle fixe de 30 millions d'euros pour 500 places de détention. Si plus de 500 places de détention sont mises à la disposition de la Belgique, des indemnités supplémentaires sont dues. Enfin, une indemnité supplémentaire de 455 euros est prévue pour tout transport de détenus confié à l'État néerlandais.

92 Aussi dénommée avance ou fonds de roulement.

93 168e Cahier de la Cour des comptes, p. 257-265, SPF Justice : évolution financière, suivi et gestion des frais de justice en matière répressive.

94 Allocation de base 12.51.02.12.00.34.

95 La ventilation (partielle) de la provision interdépartementale 2011 n'est pas encore entièrement reprise dans les tableaux du budget général de 2012. Le SPF Justice s'est vu octroyer en 2011 notamment un montant de 6,6 millions d'euros pour le financement de 150 places supplémentaires dans la prison de Tilburg.

96 Loi du 29 décembre 2009 portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur la mise à disposition d'un établissement pénitentiaire aux Pays-Bas en vue de l'exécution de peines privatives de liberté infligées en vertu de condamnations belges, faite à Tilburg (Pays-Bas) le 31 octobre 2009.

Il ressort des chiffres fournis par l'administration qu'à la date du 30 novembre 2011, le nombre de places de détention occupées à Tilburg a augmenté pour atteindre 671 places. Selon l'administration, le coût estimé s'élève à quelque 40,8 millions d'euros, en tenant compte de l'occupation actuelle de la prison de Tilburg. La Cour des comptes constate que, si cette occupation se maintient, il y aura lieu de majorer le montant du crédit, comme ce fut le cas en 2011.

3 Activité 12.56.03 – Juridictions ordinaires – autres frais de fonctionnement

Le crédit inscrit à l'allocation de base 12.56.03.12.11.40 prévoit le financement des frais de justice urgents (payés par les greffes décentralisés) et non urgents (payés par le Service des frais de justice de l'administration centrale). Un crédit de 99 millions d'euros est inscrit pour l'année budgétaire 2012, soit une diminution de 12 millions d'euros par rapport à l'année budgétaire 2011 (111 millions d'euros)⁹⁷.

La Cour des comptes signale encore une fois que, ces dernières années, le SPF a systématiquement reporté en fin d'année un montant élevé de factures impayées à l'année budgétaire suivante, étant donné l'absence de crédits suffisants. Ainsi, des factures de 2010 pour un montant de 16 millions d'euros ont été payées en 2011⁹⁸. Le volume total des factures en souffrance pour 2011 n'est pas connu, car les greffes n'enregistrent pas encore les frais de justice urgents dans la comptabilité centrale et la consolidation des données de l'ensemble des greffes est impossible à réaliser en raison de la disparité des programmes comptables utilisés.

La Cour signale en outre que la tendance à la hausse des dépenses de frais de justice se poursuivra à cause des frais supplémentaires engendrés par la loi dite "Salduz". Ceux-ci sont estimés à 6,9 millions d'euros (cf. point 5).

Eu égard aux constatations qui précèdent, la Cour souligne le risque d'insuffisance du crédit inscrit pour pouvoir satisfaire à la totalité des obligations en 2012. La Cour avait déjà signalé qu'il n'existait pas de perception suffisante des causes de l'augmentation de certains frais de justice et qu'une adaptation à la baisse de certains tarifs serait souhaitable⁹⁹.

97 La ventilation (partielle) de la provision interdépartementale 2011 et les redistributions des allocations de base n'ont pas encore été reprises dans les tableaux du budget général de 2012. Le SPF Justice s'est vu octroyer en 2011 notamment un montant de 6,9 millions d'euros pour le financement des frais de justice. Pour que les diverses créances en souffrance puissent être liquidées, des crédits d'un montant de 4,9 millions d'euros ont été rajoutés par le biais d'une redistribution des allocations de base.

98 Cf. 168^e Cahier de la Cour des comptes, p. 257-265, SPF Justice : évolution financière, suivi et gestion des frais de justice en matière répressive.

99 168^e Cahier de la Cour des comptes, p. 257.

4 Activité 12.56.04 – Dépenses de personnel magistrats¹⁰⁰

Un crédit de 275,7 millions d'euros destiné à la rémunération des magistrats est inscrit au projet de budget général des dépenses de 2012.

Vu que le crédit est inférieur aux dépenses réalisées en 2011 (277,1 millions d'euros), il sera insuffisant pour compléter le cadre organique existant de l'ordre judiciaire.

5 Entrée en vigueur de la loi Salduz

La loi Salduz entre en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2012¹⁰¹. Une estimation des engagements supplémentaires qu'il est nécessaire de prévoir pour l'année budgétaire 2012 à la suite de cette loi a été présentée en Conseil des ministres du 29 septembre 2011. Elle se monte à 40,4 millions d'euros, dont 22,1 millions d'euros pour la police fédérale et 18,3 millions d'euros pour le SPF Justice¹⁰². Cela devrait se traduire, pour ce dernier, par des besoins supplémentaires en crédits de liquidation d'un montant de 9,7 millions d'euros pour l'année budgétaire 2012. En outre, il a été décidé de suivre, dans le courant du mois de mars 2012, l'évolution des paramètres de la méthode d'estimation appliquée actuellement et, dans le prolongement, de prévoir, le cas échéant, les crédits supplémentaires nécessaires durant le contrôle budgétaire 2012.

Cette décision a cependant été annulée et révisée en Conseil des ministres du 14 octobre 2011¹⁰³. L'estimation du coût de la loi Salduz y a été revue à la baisse, pour s'établir à 39,7 millions d'euros. La Cour des comptes fait observer qu'aucun nouveau calcul n'a été joint et que, partant, les postes qui ont été réduits ne peuvent pas être clairement identifiés (à la police fédérale ou au SPF Justice).

Dans l'estimation présentée en Conseil des ministres du 29 septembre 2011, les coûts supplémentaires annuels engendrés par la loi Salduz s'élevaient à 27 millions d'euros pour le SPF Justice, ventilés entre les postes de dépense suivants :

- 16 millions d'euros pour l'aide juridique de deuxième ligne ;
- 6,9 millions d'euros pour les frais de justice supplémentaires et, plus spécifiquement, ceux liés au recours à des interprètes ;
- 4,1 millions d'euros pour les frais de justice afférents à l'organisation de services de permanence.

¹⁰⁰ Allocations de base 12.56.04.11.00.03 et 12.56.04.11.00.04 pour les rémunérations et allocations généralement quelconques, d'une part, du personnel statutaire et, d'autre part, des stagiaires judiciaires.

¹⁰¹ Article 10 de la loi du 13 août 2011 modifiant le Code d'instruction criminelle et la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive afin de conférer des droits, dont celui de consulter un avocat et d'être assistée par lui, à toute personne auditionnée et à toute personne privée de liberté.

¹⁰² Note au conseil des ministres du 29 septembre 2011. Arrêt Salduz – Aperçu global des coûts estimés.

¹⁰³ Note au conseil des ministres du 14 octobre 2011. Arrêt Salduz – Aperçu global des coûts estimés.

La Cour des comptes constate néanmoins que ces implications sur le budget, aussi bien pour les engagements que pour les liquidations, n'ont pas été transcrites dans le projet de budget général des dépenses pour 2012. En effet, par rapport à l'année budgétaire 2011, le crédit affecté à la rétribution des avocats chargés de l'aide juridique¹⁰⁴ et celui servant à l'intervention dans les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique¹⁰⁵ n'ont été que légèrement rehaussés¹⁰⁶, bien que ces crédits aient été intégralement utilisés en 2011. Le crédit affecté aux frais de justice a, pour sa part, été réduit (cf. point 3). En outre, il n'est pas possible de déterminer si ces coûts sont repris dans la provision interdépartementale du SPF Budget et Contrôle de la gestion¹⁰⁷. Le risque existe que les crédits actuels inscrits aux allocations de base prévues à cet effet ne suffisent pas à couvrir la totalité des dépenses.

104 Allocation de base 12.56.11.34.41.45.

105 Allocation de base 12.56.11.34.41.46.

106 Respectivement 69,5 millions d'euros contre 68 millions d'euros et 5,7 millions d'euros contre 5,6 millions d'euros.

107 Cf. également la section 03 – SPF Budget et Contrôle de la gestion.

SECTION 13 – SPF INTÉRIEUR

1 Programme 13.40.4 – Financement des provinces et des communes Programme 13.56.7 – Sommets européens à Bruxelles

Le projet de budget général des dépenses pour l'année 2012 tient compte de 124 millions d'euros de dépenses supplémentaires destinées au financement des institutions bruxelloises en prévision de la sixième réforme de l'État¹⁰⁸. Ce montant comprend :

- une dotation de 45 millions d'euros concernant la mobilité (allocation de base 13.40.40.45.31.01) ;
- une dotation de 25 millions d'euros visant à favoriser le bilinguisme (allocation de base 13.40.40.45.31.02) ;
- une majoration de la compensation "mainmorte" de 24 millions d'euros (allocations de base 13.40.40.43.21.07 et 13.40.40.45.31.07) ;
- et un crédit supplémentaire de 30 millions d'euros destiné à appuyer les efforts d'amélioration de la sécurité et de la prévention (par le biais du Fonds destiné au financement de certaines dépenses liées à la sécurité découlant de l'organisation des sommets européens à Bruxelles, allocation de base 13.56.70.43.22.01).

La justification ne comporte que peu de données sur les dépenses supplémentaires.

La Cour constate que les crédits destinés à la sécurité et à la prévention dans le cadre des sommets européens passent de 25 à 55 millions d'euros via le fonds budgétaire précité. Elle renvoie à cet égard à son 168^e Cahier, dans lequel elle souligne que, depuis qu'il a été créé en 2003, le fonds connaît une sous-utilisation de ses crédits de liquidation¹⁰⁹. Le solde du fonds disponible pour des liquidations supplémentaires est estimé, fin 2012, à 54,1 millions d'euros. La Cour fait remarquer que l'utilisation de ce solde aura pour effet de grever le budget.

Par ailleurs, le programme 13.40.4 – Financement des provinces et des communes contient le crédit destiné à financer la dotation au profit de la ville de Bruxelles pour les charges inhérentes à son statut de capitale du Royaume (allocation de base 12.40.40.45.31.01). Le crédit prévu en 2012 pour cette dotation s'élève à 104,4 millions d'euros (contre 102,8 millions d'euros en 2011¹¹⁰). Or, ce crédit ne tient pas compte d'un arriéré cumulé estimé à 1,4 million d'euros¹¹¹.

108 Par ailleurs, une dotation supplémentaire de 10 millions d'euros est octroyée aux commissions communautaires française et flamande (par le biais du fonds d'attribution 66.24 et donc hors budget général des dépenses). Voir également la Partie III, Chapitre III.

109 Voir le 168^e Cahier de la Cour des comptes, p. 266-274.

110 Les tableaux du budget général 2012 ne comprennent pas encore le troisième ajustement du budget 2011. Celui-ci augmente de 5 millions d'euros les crédits prévus pour 2011.

111 Calculs effectués sur la base de l'article 64 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. En vertu de cet article, la dotation accordée à la ville de Bruxelles est indexée annuellement à partir d'un montant initial.

2 Programme 13.56.8 – Sécurité locale intégrale

Au sein de la direction générale Politique de sécurité et de prévention, la direction Sécurité locale intégrale assure le suivi, l'accompagnement et le soutien des autorités locales dans le développement de leur politique de prévention de la criminalité¹¹².

Pour financer cette politique, il existe au sein de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSSAPL) un fonds de sécurité et de prévention qui doit faire face aux dépenses relatives aux plans de sécurité et de prévention stratégiques des communes et aux gardiens de la paix, et qui est alimenté par des recettes TVA. Pour 2012, le montant des recettes TVA attribuées qui est pris en considération s'élève à 40,9 millions d'euros¹¹³.

Le 24 octobre 2008, le Conseil des ministres a décidé d'intégrer ces dépenses débudgétisées au budget de l'État à partir de 2010. La réintégration dans le budget ayant à chaque fois été reportée, les crédits inscrits à cet effet pour les subventions prévues en 2010 et 2011 ont été bloqués (allocation de base 13.56.81.43.22.01). Dans le budget 2012, un crédit de 38,3 millions d'euros est inscrit pour les mêmes dépenses.

Le nouveau gouvernement doit encore décider, pour 2012, si le paiement des charges concernées doit être effectué via le fonds de sécurité et de prévention débudgétisé de l'ONSSAPL ou via le budget général des dépenses¹¹⁴.

112 Articles 69 à 72 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales.

113 Le mécanisme de financement est décrit à l'article 66, § 2, 1°, de la loi-programme du 2 janvier 2001.

114 Voir également, à ce sujet, le Cahier 2011 de la Cour des comptes relatif à la sécurité sociale, p. 105-106.

SECTION 14 – SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

1 Pourcentage de l'aide au développement par rapport au revenu national brut

Selon les critères fixés par l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), les moyens affectés à l'APD (Aide publique au développement) devaient atteindre au plus tard en 2010 au moins 0,7 % du revenu national brut (RNB).

Il ressort de la note de solidarité jointe à l'exposé général de l'année budgétaire 2012¹¹⁵ que les dépenses totales au titre de l'APD en faveur de la Coopération au développement passent de 1.984 millions d'euros en 2011 (estimation ajustée) à 2.170 millions d'euros en 2012¹¹⁶. La part de l'APD dans le revenu national brut (RNB)¹¹⁷ augmente légèrement en 2012 par rapport à 2011, passant de 0,53% du RNB à 0,56 %, mais reste inférieure au pourcentage atteint en 2010, qui se montait à 0,64% du RNB¹¹⁸.

Les justificatifs du budget de la Coopération au développement¹¹⁹ prévoient une diminution du ratio APD/RNB dans les prochaines années, suite au gel du budget de la Coopération au développement et à l'extinction des remises de dettes à partir de 2013. Selon ces justificatifs, ce ratio se fixerait à 0,5% du RNB à partir de 2013.

Enfin, la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral ne prévoit plus l'obligation de reprendre dans l'exposé général une note de solidarité. Cette disposition, qui était fixée dans l'article 458 de la loi programme du 24 décembre 2002 modifiant l'article 10 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État relatif à la composition de l'exposé général, n'est plus applicable du fait de l'abrogation de cet article 10. Toutefois une proposition de loi¹²⁰ visant la modification de la loi du 22 mai 2003 en vue d'y intégrer l'obligation d'introduire cette note de solidarité dans l'exposé général a été déposée le 11 mai 2011.

115 Doc. parl. Chambre DOC 53 1942/001-2010/2011, p.149 et 150.

116 La majorité des crédits éligibles à l'APD est inscrite à la section 14, partie Coopération au développement (1.439 millions d'euros).

117 Le RNB pour 2012 est estimé à 387 milliards d'euros contre 376 milliards d'euros en 2011 (Budget économique de septembre 2011).

118 Notamment à cause de l'annulation de la dette du Congo. Voir la note de solidarité de l'exposé général.

119 Doc. parl. Chambre DOC 53 1945/009 – 2010/2011, p. 69 et 70.

120 Doc. parl. Chambre DOC 53 1449/001-2010/2011.

2 Imputation des crédits affectés à des dépenses de l'ONU

Les crédits consacrés, d'une part, à la mission de l'ONU au Congo (MONUC)¹²¹ pour un montant de 11 millions d'euros en engagement et liquidation, et d'autre part, au financement du tribunal international pour le Rwanda¹²² pour un montant de 1 million d'euros en engagement et en liquidation sont inscrits au sein de la division organique 54 consacrée à la Coopération au développement.

La Cour constate que les dépenses relatives aux autres opérations de maintien de la paix des Nations Unies, et celles destinées aux tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie ainsi qu'à la Cour pénale internationale sont imputées à la division organique 53, regroupant les contributions à la sécurité internationale, la prévention des conflits et la gestion des crises.

La Cour des comptes insiste sur la nécessité de respecter la spécialité budgétaire et de regrouper de manière cohérente au sein des mêmes programmes d'activité du budget les opérations et juridictions dépendant des mêmes instances internationales et qui poursuivent les mêmes objectifs¹²³.

3 Recours inappropriés à la provision interdépartementale

La Cour des comptes a relevé plusieurs cas de recours inappropriés à la provision interdépartementale, les dépenses et leurs montants ne faisant aucun doute.

La Cour des comptes fait observer que l'usage des crédits provisionnels doit rester une exception et être réservé aux dépenses qui concernent plusieurs sections du budget et pour lesquelles il existe une incertitude sur l'existence de la dépense ou sur son montant¹²⁴.

Il s'agit des cas suivants :

3.1 Programme 14.40.1-Protocole - confection de cartes d'identité pour le séjour en Belgique de certains étrangers

L'arrêté royal du 30 octobre 1991 relatif aux documents de séjour en Belgique de certains étrangers, modifié par l'arrêté royal du 17 octobre 2000, prévoit que le ministre qui a les Affaires étrangères dans ses attributions délivre gratuitement des cartes d'identité à des membres du monde diplomatique et consulaire et en fixe les catégories.

En 2012, un nouveau marché public d'une durée de 5 ans destiné à la production de ces cartes d'identité doit être lancé, pour un montant de 1,2 million d'euros.

121 Allocation de base 54.34.35.40.20-Mission de l'ONU au Congo (RDC).

122 Allocation de base 54.34.35.40.21-Tribunal international pour le Rwanda.

123 La Cour des comptes a communiqué sa position au ministre des Affaires étrangères par lettre du 31 août 2011.

124 Cour des comptes, 168^e Cahier, analyse des provisions inscrites dans différentes sections du budget général des dépenses, p. 105 à 110.

Les crédits inscrits à ce titre au budget 2012 sont de 200.000 euros en engagement et liquidation¹²⁵. La différence, soit 1 million d'euros serait inscrite au sein de la provision interdépartementale.

Les crédits d'engagement inscrits au programme 14.40.1 sont donc sous-évalués de près de 1 million d'euros. Les justifications fournies à l'appui du crédit provisionnel inscrit à la section 03 du budget ne permettent pas de déterminer si ces crédits y ont effectivement été prévus.

3.2 Programme 14.53.1-Contributions de la Belgique à des organismes internationaux

La Belgique contribue à la sécurité internationale et européenne ainsi qu'à la prévention des conflits et à la gestion des crises via des contributions à des organismes internationaux¹²⁶.

Les crédits inscrits au budget 2012 pour financer ces d'activités sont de 103,1 millions d'euros en engagement et liquidation. Toutefois, selon le département le montant total des cotisations s'établit à 107,3 millions d'euros. La différence, soit 4,2 millions d'euros, serait inscrite au sein de la provision interdépartementale.

Les crédits relatifs à ces contributions et inscrits au programme 14.53.1 sont donc sous-évalués de près de 4,2 millions d'euros. Les justifications fournies à l'appui du crédit provisionnel inscrit à la section 03 du budget ne permettent pas de déterminer si ces crédits y ont effectivement été prévus

3.3 Programme 14.53.2 - Contributions de la Belgique à des organismes internationaux

La Belgique participe également au financement international d'activités de politique scientifique¹²⁷.

Les crédits inscrits au budget 2012 pour financer ces activités sont de 4,2 millions d'euros en engagement et liquidation. Toutefois, selon le département le montant total des cotisations s'établit à 4,5 millions d'euros. La différence, soit 291.000, euros serait inscrite au sein de la provision interdépartementale.

Les crédits relatifs à ces contributions et inscrits au programmes 14.53.2 sont donc sous-évalués de 291.000 euros. Les justifications fournies à l'appui du crédit provisionnel inscrit à la section 03 du budget ne permettent pas de déterminer si ces crédits y ont effectivement été prévus.

125 Allocation de base 40.11.12.11.12 - confection de cartes d'identité pour le séjour en Belgique de certains étrangers.

126 Allocation de base 53.11.35.40.01-Contributions de la Belgique à des organismes internationaux (tels l'OTAN, l'ONU, l'UEO, l'OSCE...). Voir documents justificatifs Doc. parl. Chambre DOC 53 1945/009 – 2010/2011, p. 56 à 58.

127 Allocation de base 53.21.35.40.01- Contributions de la Belgique à des organismes internationaux (tels l'OCDE, l'AIEA...). Voir documents justificatifs Doc. parl. Chambre DOC 53 1945/009 – 2010/2011, p. 58 à 59.

SECTION 16 – MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

1 Évolution générale des crédits inscrits à la section 16 – Ministère de la Défense

Les crédits inscrits à la section 16 – Ministère de la Défense, du présent projet de budget général des dépenses sont moins élevés que ceux du budget de l'année 2011. En effet, alors que les crédits d'engagement s'élevaient en 2011 à 2.740,8 millions d'euros, ils ne représentent en 2012 qu'un montant total de 2.572,5 millions d'euros. Les crédits de liquidation connaissent la même évolution et passent de 2.778,4 millions à 2.732,1 millions d'euros. Compte tenu d'un taux d'inflation de 2%), la réduction à prix constants des crédits militaires atteint respectivement environ 8% (optique engagement) et 3,6% (optique liquidation).

Les crédits de personnel diminuent en termes nominaux (-8,3 millions par rapport à 2011, sur un crédit total de 1.782,5 millions d'euros). A prix constants, ils diminuent environ de 2 %. Cette évolution s'explique par plusieurs mesures d'économie, dont les deux plus importantes sont les suivantes :

- En vue de réduire le nombre de militaires en activité, certains d'entre eux peuvent bénéficier dès 50 ans d'un régime propre ("Suspension volontaire des prestations") au cours duquel l'exercice des prestations est suspendu, avec maintien à concurrence de 75 % du traitement et des primes qui y étaient liées¹²⁸. Quelque 3.000 militaires seront concernés par cette mesure en 2012.
- Lors du conclave budgétaire, il a été décidé d'appliquer une réduction complémentaire de 120 millions d'euros sur les dépenses de personnel de l'ensemble des départements ministériels, en ce compris les "corps spéciaux". La Cour des comptes constate toutefois que les documents justificatifs annexés au projet de budget général des dépenses ne mentionnent ni l'impact de cette décision sur la Défense nationale, ni la manière dont cette économie y sera mise en œuvre.

Les crédits de fonctionnement restent inchangés en valeur nominale par rapport à l'année 2011 (566,7 millions d'euros, optique liquidation). Il en résulte notamment que les dépenses liées à l'obligation de reconstituer le stock de munitions utilisé au cours des opérations à l'étranger, ainsi que la nécessité accrue de recourir à des entreprises externes pour certaines tâches spécifiques, suite au départ anticipé d'une partie du personnel militaire (voir ci-dessus), devront être compensées sur les autres dépenses de fonctionnement du département.

¹²⁸ La Cour renvoie aux commentaires qu'elle formule à cet égard dans son 168e Cahier, pp. 111-115.

Les crédits d'engagement destinés à la couverture des dépenses d'investissement passent quant à eux de 279,5 millions d'euros en 2011 à 126,8 millions d'euros en 2012. Cette réduction s'explique en grande partie par la décision de ne pas inscrire dans le présent projet de budget 2012 les crédits destinés à la couverture des dépenses relatives à la tranche annuelle (2012) du plan d'acquisition du matériel militaire majeur¹²⁹.

2 La structure du budget

A l'occasion de l'examen du projet de budget 2011, la Cour des comptes avait formulé diverses remarques sur l'inadéquation de la structure des crédits inscrits à la section 16¹³⁰. Elle avait notamment insisté sur le caractère indifférencié des dépenses de personnel militaire, lesquelles, regroupées sur une seule allocation de base¹³¹, représentaient 58,7% des crédits de la section 16.

Le présent projet de budget tient partiellement compte de la demande émise par la Cour des comptes dans son précédent rapport. En effet, une partie des dépenses du personnel militaire a été transférée vers quelques nouvelles allocations de base¹³².

De même, la création d'un programme spécifique pour l'aide apportée à la nation regroupe désormais l'ensemble des dépenses du personnel militaire concerné par ce genre de mission.

La Cour constate toutefois que l'impact des modifications est réduit. Elle relève que l'allocation de base inscrite au programme 16.50.0 - Subsistance (forces armées) représente encore plus de 56,6 % des crédits totaux. Elle est d'avis que cette allocation de base pourrait être subdivisée pour mieux tenir compte de la nature particulière de certaines prestations. Il est suggéré notamment que ce crédit soit scindé sur la base de la distinction opérée par la loi du 25 mai 2000¹³³ entre les militaires compris dans l'enveloppe en personnel du cadre actif (art. 2), correspondant à l'objectif de 30.000 militaires à l'horizon 2015, et le reste du personnel, notamment le personnel en suspension volontaire des prestations (voir ci-dessus, point 1).

129 Initialement, la Défense nationale a évalué le coût d'acquisition de cet équipement à 342,2 millions d'euros. Les contrats les plus importants portaient sur l'acquisition de véhicules de combat en remplacement des chars Léopard (110,0 millions), l'achat d'un système d'armes portatif anti-blindés (46,0 millions d'euros), la participation à la phase de développement d'un programme international d'observation satellitaire (45,0 millions), l'achat de missiles air-air de courte portée (29,4 millions), enfin l'installation sur les avions F-16 de système de reconnaissance radar et de guidage des bombes.

130 Doc. parl. Chambre, DOC 53,1347/003, p. 32.

131 A l'exception des dépenses supplémentaires de personnel en mission à l'étranger (programme 16.50.5 - Mise en œuvre)

132 Allocations de base 50.11.11.00.03, ainsi que les allocations de base de personnel militaire inscrites aux programmes 16.50.6. - Enseignement universitaire et post-universitaire et institutions scientifiques et 16.50.8. - Aide à la Nation.

133 Loi du 25 mai 2000 relative à l'enveloppe en personnel militaire.

Une telle subdivision permettrait d'établir clairement le total des dépenses du personnel affecté à la mise en œuvre des missions proprement dites de l'armée, d'une part, et la part des dépenses de personnel qui, par leur nature, s'inscrivent dans une politique d'accompagnement social. Il serait également souhaitable que soit insérée dans les documents justificatifs une analyse coûts/bénéfices, permettant d'objectiver l'impact de ces mesures de réduction du personnel. De plus, une telle subdivision faciliterait l'examen de la réalisation de l'objectif de 30.000 militaires en 2015, fixé par le gouvernement lors du conclave budgétaire.

La Cour des comptes souligne enfin que les documents préparatoires à l'établissement du projet de budget pour la Défense nationale, sur lesquels elle a basé son examen, ont encore été établis sur la base de l'ancienne structure budgétaire. Il en résulte qu'il n'est pas possible, dans un certain nombre de cas, d'examiner de façon satisfaisante les justifications qui sous-tendent les différentes propositions de crédits et plus particulièrement celles relatives au personnel.

SECTION 17 – POLICE FÉDÉRALE ET FONCTIONNEMENT INTÉGRÉ

1 Entrée en vigueur de la loi Salduz

La loi dite "Salduz" est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. En conseil des ministres du 14 octobre 2011¹³⁴, l'estimation du coût de l'arrêt Salduz a été revue à la baisse, pour s'établir à 39,7 millions d'euros au lieu de 40,4 millions d'euros.

Dans l'estimation présentée en conseil des ministres du 29 septembre 2011, les coûts supplémentaires estimés d'un montant de 22,1 millions d'euros pour la police fédérale ont été ventilés entre les postes de dépenses suivants :

- 5,9 millions d'euros en frais supplémentaires de personnel, de fonctionnement et d'investissement pour les corps de police fédérale ;
- 9,1 millions d'euros dans le cadre du financement fédéral des zones de police locale en ce qui concerne les coûts supplémentaires encourus par la police locale à la suite de l'arrêt Salduz ;
- 7,1 millions d'euros pour l'aménagement des locaux de consultation des divers postes de police fédérale et locale.

La Cour des comptes signale que ces coûts supplémentaires afférents à la police fédérale (5,9 millions d'euros)¹³⁵ et au financement fédéral des zones de police locale (9,1 millions d'euros)¹³⁶ n'ont pas été inscrits dans le projet de budget actuel.

La Cour ne sait pas davantage si ces coûts sont repris dans la provision interdépartementale du SPF Budget et Contrôle de la gestion¹³⁷.

2 Programme 17.90.1 – Dotations aux zones de police confrontées à une forte pénurie de personnel

L'allocation de base 17.90.11.01.00.01 prévoit un crédit provisionnel permettant l'octroi des subventions nécessaires en vue d'encourager la politique de recrutement dans les zones de police confrontées à une forte pénurie de personnel. Un crédit de 8,0 millions d'euros a été inscrit à cette fin pour l'année budgétaire 2012. En vertu du cavalier budgétaire 2.17.10, tout ou partie du montant de ce crédit peut être octroyé sous la forme d'une subvention.

134 Note au conseil des ministres du 14 octobre 2011. Arrêt Salduz – Aperçu global des coûts estimés.

135 Allocations de base 17.41.12.11.00.03 et 17.41.21.12.00.01.

136 Programme 17.90.1 – Dotations et subsides.

137 Programme 03.41.1 – Crédits provisionnels.

Ce crédit a été inscrit pour la première fois¹³⁸ à la suite du conclave budgétaire relatif au budget ajusté de 2010¹³⁹. À cette occasion, il a également été stipulé qu'un groupe de travail sur la coordination des politiques, appelé à se réunir à l'initiative des ministres de la Justice et de l'Intérieur et composé de représentants des membres du cabinet restreint, devra présenter les conditions et modalités d'attribution.

La Cour des comptes fait observer qu'à ce jour, ce groupe de travail n'a pas encore été constitué¹⁴⁰. Elle signale également que, durant l'année budgétaire 2011, une part importante de cette dotation (5 millions d'euros) a été allouée à l'ensemble des zones de police. Seule la part restante du crédit (2,2 millions d'euros) a été consacrée au financement des besoins spécifiques de certaines zones¹⁴¹. Il n'est dès lors pas à exclure que ce crédit fasse à nouveau l'objet en 2012 d'une répartition linéaire entre toutes les zones de police (au lieu de se limiter aux zones confrontées à une forte pénurie de personnel).

3 Programme 17.90.1 – Dotation fédérale aux zones de police pluricommunales

La dotation fédérale aux zones de police pluricommunales se compose d'une dotation de base, d'une dotation complémentaire aux zones à problèmes et d'une série d'allocations mineures¹⁴². Le mode de calcul de ces dotations a été défini par voie légale et réglementaire¹⁴³. Octroyées annuellement en vertu de divers arrêtés royaux, elles s'élèvent, pour l'année budgétaire 2012, à un montant de 669,7 millions d'euros.

138 Pour un montant de 7,7 millions d'euros.

139 Conseil des ministres du 23 mars 2010.

140 Cf. la justification du cavalier budgétaire 2.17.10 (Doc. parl., Chambre, DOC 53-1944/001, p. 39).

141 Arrêté royal du 22 décembre 2010 portant attribution pour l'année 2010 d'une dotation fédérale destinée à encourager la politique de recrutement dans les zones de police.

142 Allocation de base 17.90.11.43.51.01.

143 Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et arrêté royal du 2 août 2002 relatif à l'octroi de la subvention fédérale de base définitive, d'une allocation pour équipements de maintien de l'ordre et d'une allocation contrats de sécurité et de société pour l'année 2012 à certaines zones de police et à certaines communes, et modifiant l'arrêté royal du 24 décembre 2001 relatif à l'octroi d'une avance sur la subvention fédérale de base pour l'année 2002 aux zones de police et d'une allocation à certaines communes.

En ce qui concerne la dotation supplémentaire accordée aux zones dites à problèmes, le Conseil d'État a partiellement annulé en 2009 les arrêtés royaux portant sur les années 2003 à 2008¹⁴⁴. D'après les calculs de la police fédérale, ces annulations pourraient entraîner un coût supplémentaire pour l'État fédéral de 28,2 millions d'euros, hors les éventuelles charges d'intérêts. Le conseil des ministres du 22 mars 2010 a décidé, dans le cadre de l'ajustement du budget 2010, d'effectuer une analyse de la méthode de suivi pour les années de contentieux 2002-2009 et de soumettre un nouveau projet de texte réglementaire au Conseil d'État.

Comme elle l'a fait observer pour l'année budgétaire 2011, la Cour signale à nouveau qu'à ce jour, l'administration n'a pris aucune initiative réglementaire en ce sens ni inscrit de crédits à cet effet au budget 2012¹⁴⁵. L'absence d'un cadre réglementaire adapté pourrait encore faire croître les coûts supplémentaires en y joignant les intérêts de retard. Dans sa réponse aux observations de la Cour sur l'année budgétaire 2011, le secrétaire d'État au Budget de l'époque a signalé que c'est à un gouvernement de plein exercice qu'il revient de prévoir la régularisation de la dotation supplémentaire pour l'année budgétaire 2010.

¹⁴⁴ En exécution de l'article 7 de l'arrêté royal du 2 août 2002 relatif à l'octroi de la subvention fédérale de base définitive, les zones qui estiment avoir un problème objectif ont la possibilité d'introduire un dossier motivé en vue de l'obtention d'une allocation. Plusieurs zones qui n'avaient pas déposé de dossier ont introduit un recours au Conseil d'État. Dans le courant de 2009, celui-ci a tranché à diverses reprises en défaveur de l'État fédéral (arrêt 196.373 du 24 septembre 2009 et arrêts 198.866, 198.867 et 198.868 du 14 décembre 2009).

¹⁴⁵ Doc. parl., Chambre, DOC 53-1347/007, p. 34-35.

SECTION 18 – SPF FINANCES

1 Disposition légale 2.18.7 – Paiement urgent en cas d’appel aux garanties de l’État au secteur bancaire

La disposition légale 2.18.7 autorise le Trésor, moyennant l'accord écrit préalable du ministre des Finances et du ministre ou secrétaire d'État au Budget, à payer par voie d'avances les dépenses concernant la mise en œuvre de la garantie octroyée par l'État fédéral en vertu de l'article 117bis de la loi du 2 août 2002, relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et en particulier de ses arrêtés d'exécution.

La Cour des comptes observe que l'article 117bis de la loi du 2 août 2002, à laquelle renvoie l'article de loi précité, a été abrogé¹⁴⁶ et remplacé par l'article 36/24 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique¹⁴⁷. La disposition légale n'est pas d'application aux garanties accordées en vertu de l'article 36/24 précité. Par ailleurs, l'arrêté royal du 18 octobre 2011 octroyant une garantie d'État à certains emprunts de Dexia SA et Dexia Crédit Local SA¹⁴⁸ a été pris en exécution dudit article 36/24.

La disposition légale 2.18.6 doit donc être adaptée.

146 Par l'article 23 de la loi du 2 juillet 2010 modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, ainsi que la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique, et portant des dispositions diverses.

147 L'article 195, 18° de l'arrêté royal du 3 mars 2011 mettant en œuvre l'évolution des structures de contrôle du secteur financier a introduit l'article 36/24 dans la loi du 22 février 1998.

148 Il en va de même pour les garanties accordées en application de l'arrêté royal du 10 octobre 2011 modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2008 portant exécution de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière, en ce qui concerne la protection des dépôts, des assurances sur la vie et du capital de sociétés coopératives agréées, et financier et aux services financiers.

2 Programme 18.61.0 – Mécanisme européen de stabilité

Au cours du Conseil européen du 24 juin 2011, les ministres des Finances des États membres ont signé le traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES). Le MES est établi en tant qu'organisation intergouvernementale de droit public international. Il fera office de mécanisme de stabilité permanent pouvant accorder des prêts aux États membres de la zone euro qui rencontrent des difficultés financières, en vue de garantir la stabilité économique et financière de l'euro. Le capital du MES s'élève à 700 milliards d'euros, dont au total 80 milliards d'euros doivent être libérés en cinq tranches annuelles¹⁴⁹. La part de la Belgique dans le total du capital placé s'élève à 3,4771 % et représente une contribution de 2.781,7 millions d'euros.

Le MES devait en principe être opérationnel à la mi-2013. Le Conseil européen du 9 décembre 2011 a toutefois décidé d'anticiper le lancement du MES au 1^{er} juillet 2012¹⁵⁰. Le département signale qu'une modification du traité est prévue pour la fin janvier 2012. Suite à cette décision, la Belgique devra verser sa part annuelle de 556,3 millions d'euros en 2012 plutôt qu'en 2013.

La Cour des comptes observe que cette participation n'est pas inscrite au budget des dépenses du département¹⁵¹ et qu'elle devra par conséquent être prévue lors du contrôle budgétaire 2012.

Le paiement de la contribution influence la dette de l'État (à hauteur de 2.781,7 millions d'euros sur 5 ans) puisque la Belgique devra également emprunter le capital nécessaire. D'un point de vue comptable, la contribution au MES est toutefois considérée comme une participation (SEC code '8'). Dès lors, cette contribution demeure sans effet sur le solde à financer, sauf pour ce qui concerne les charges d'intérêt (SEC code '2') relatives au financement conclu.

3 Programme 18.80.0 – Dotation pour le transfert des impôts régionaux

L'article 68ter de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions prévoit une dotation aux régions pour le financement des frais de personnel dans la mesure où la région a également repris le personnel de l'administration fiscale fédérale concernée en reprenant le service d'un groupe d'impôts.

149 Par ailleurs, le MES pourra faire appel à une combinaison de capital placé callable et de garanties des pays de la zone euro à hauteur de 620 millions d'euros. Le total de l'engagement de la Belgique s'élèvera ainsi à 24,4 milliards d'euros, dont la majeure partie sera composée de capital callable (voir également le 168e Cahier de la Cour des comptes, "Impact des mesures d'aide prises dans le cadre de la crise financière et pour garantir la stabilité financière de la zone euro", p. 167-191).

150 Exposé général, p. 78.

151 Allocation de base 18.61.08.84.22.01.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, le service des impôts du groupe 1 a été repris par la Région wallonne¹⁵². La Région flamande a repris le service des taxes de circulation le 1^{er} janvier 2011. Tant la Région wallonne que la Région flamande ont décidé en l'occurrence de reprendre également le personnel de l'administration concernée. En vertu de l'article précité, les deux régions ont par conséquent droit à une dotation à la charge du SPF Finances.

Le mode de calcul du montant de base de cette dotation est fixé par la loi du 8 mars 2009¹⁵³. L'article 68ter de la loi de financement précitée détermine en outre que ces dotations doivent être adaptées chaque année au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation. Sur la base de ce mode de calcul fixé par la loi, le montant de base pour le calcul de la dotation s'élevait fin 2010 à 3,3 millions d'euros pour la Région wallonne et à 13,6 millions d'euros pour la Région flamande. En raison d'une indexation erronée, les dotations sont toutefois sous-estimées de 0,9 million d'euros. Après correction, la dotation pour la Région wallonne s'élève à 3,4 millions d'euros et celle de la Région flamande à 14,5 millions d'euros¹⁵⁴.

152 Les impôts du groupe 1 comprennent la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et la taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées.

153 Loi du 8 mars 2009 fixant le prix de revient total du service des impôts régionaux, en exécution de l'article 68ter de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

154 Dans le budget 2012 de la Région flamande, cette dotation a été inscrite au budget des voies et moyens à hauteur de 14,5 millions d'euros (Parlement flamand, DOC 14 (2011-2012) – N°.1 – Budget des voies et moyens (article CB0 CK011 4941 3 01821), p. 29. La Région wallonne n'inscrit toutefois pas cette dotation au budget des voies et moyens.

SECTION 19 - RÉGIE DES BÂTIMENTS

1 Recours accru au financement alternatif pour la construction des bâtiments de l'État et impact sur la dette de la Régie des bâtiments

Dans son rapport sur les projets de budget de l'année 2011, la Cour des comptes avait fait remarquer que le recours accru à des modalités alternatives de financement par la Régie des bâtiments avait pour conséquence d'accroître de façon importante l'encours des obligations qui en découlaient pour l'État belge¹⁵⁵. Elle réitère cette observation à l'occasion de l'examen du présent projet de budget : en effet, les crédits nécessaires à l'amortissement des emprunts et à la charge des intérêts qui en découlent s'élèveront à l'horizon 2015 à quelque 99,3 millions d'euros.

Le volume de l'encours de la dette constituée auprès de la Régie, et qui résulte de ce mode de financement alternatif est également appelé à croître considérablement au cours des prochaines années. La Cour rappelle à cet égard qu'à court terme, les engagements pris par la Régie ne nécessitent aucun crédit de liquidation, compte tenu du fait que, généralement, l'État n'est tenu au remboursement des sommes avancées par les entrepreneurs (en ce compris les intérêts) qu'une fois le bâtiment mis à sa disposition.

Au 1^{er} janvier 2012, l'encours des obligations de la Régie s'établit à 257,1 millions d'euros. Or, diverses acquisitions de bâtiments devront encore être concrétisées au cours de l'année 2012 ainsi que dans les années suivantes, acquisitions dont l'impact global se traduira par une augmentation nette importante de cet encours¹⁵⁶. Il s'agit plus précisément des projets immobiliers suivants :

a) Quatre projets immobiliers, pour lesquels le présent projet de budget autorise l'engagement en 2012 d'une somme globale de 17,1 millions d'euros¹⁵⁷ ; ces autorisations ne portent toutefois que sur des tranches d'engagement annuelles, indépendamment du montant total des engagements qui seront in fine nécessaires pour l'achèvement de ces travaux (228,6 millions d'euros). La plus grande partie (186,1 millions¹⁵⁸) de ces derniers engagements s'ajouteront donc à l'encours des obligations au 1^{er} janvier 2012 mentionné ci-dessus et exerceront en conséquence un effet à due concurrence sur la dette de la Régie.

¹⁵⁵ Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2011, doc. par. DOC 53 1347/03, p. 39.

¹⁵⁶ Pour sa part, l'encours des obligations de la Régie, pour les projets immobiliers achevés avant le 1^{er} janvier 2012, ne se réduit que d'environ 15 millions d'euros par an pour représenter encore 205 millions d'euros au 1^{er} janvier 2015.

¹⁵⁷ Article 2.19.2

¹⁵⁸ Soit 228,6 millions auxquels sont soustraits les 42,5 millions d'euros pour l'exécution partielle des travaux faits au palais de justice de Liège, dont il est fait mention dans la note de bas de page ci-dessus.

b) En outre, divers projets immobiliers importants, actuellement en voie de finition, entraîneront dans les cinq prochaines années une augmentation importante de la dette de la Régie¹⁵⁹. Selon les justifications annexées au projet de budget de la Régie, cet impact représente un montant minimal de 405,8 millions d'euros d'ici 2016¹⁶⁰, qui s'explique notamment par la mise en œuvre des travaux suivants :

- les investissements requis pour opérer le regroupement fonctionnel, en 2013, de plusieurs SPF dans la tour WTC3 (dont le montant maximum de financement est fixé à 70,5 millions d'euros) (conseil des ministres du 20 juillet 2010) ;
- la mise à disposition en 2013 d'un local d'archives pour certaines institutions scientifiques (15,6 millions) (conseil des ministres du 25 mars 2010) ;
- la construction d'un établissement pour délinquants juvéniles à Achêne en 2013 (50,8 millions d'euros), d'un centre de psychiatrie légale à Gand au début de l'année 2014 (66,5 millions d'euros) et à Anvers en 2015 (58,5 millions d'euros), (conseil des ministres du 25 juin 2010) ;
- le réaménagement du musée royal de l'Afrique centrale à Tervuren, dont l'achèvement est prévu en 2016 (conseil des ministres du 25 juillet 2008) (66,1 millions d'euros) ;
- la mise à disposition d'un palais de justice à Dinant à partir de 2014 (48,4 millions d'euros), à Namur à partir de 2015 (74,3 millions d'euros) et à Eupen à partir de 2015 (21,7 millions d'euros).

La Cour constate à cet égard qu'aucune analyse coûts/bénéfices ne soit insérée dans les justifications annexées au budget de la Régie des bâtiments, notamment une évaluation des réductions attendues de dépenses de loyer et des recettes immobilières exceptionnelles qui seraient la suite de ces différents investissements¹⁶¹.

La Cour des comptes signale également que depuis 2011, la Régie des bâtiments a été autorisée à recourir à des techniques alternatives de financement connues sous le nom de DBFM ("Design, build, finance and maintenance"), par lesquelles il est fait appel à une société responsable tout à la fois de la conception, de la construction, du financement et de l'entretien de projets immobiliers, à charge pour l'entrepreneur d'assumer la plupart des risques liés à ces opérations (tels que livraison tardive, non-conformité, risques de surcoût,...). Cette infrastructure est ensuite mise à la disposition de la Régie pour une longue durée (25 ans) et lui sera cédée in fine gratuitement¹⁶². Ce montage financier et juridique, bien que fortement apparenté aux modes de financement alternatif antérieurement mis en œuvre par la Régie, a pour conséquence que celle-ci ne devra plus comptabiliser des dépenses d'investissement et/ou d'intérêt, mais uniquement des "redevance de disponibilité".

¹⁵⁹ Doc. parl. Chambre DOC 53 1945/013, p. 175 à 235.

¹⁶⁰ Indépendamment des opérations de DBFM dont il est question ci-après.

¹⁶¹ La Cour des comptes avait déjà formulé une remarque semblable lors de l'examen du projet de budget de l'État pour l'année 2009. Doc. parl. Chambre DOC 52 2222/02, p. 45.

¹⁶² Doc. parl. Chambre DOC 53 1945/013, p. 217 à 220.

Actuellement il est prévu de recourir au DBFM pour la construction de cinq prisons¹⁶³ et, éventuellement, d'un palais de justice à Dinant. A partir de 2014, la charge globale qui sera due à la suite de ce procédé est estimée annuellement à 54,9 millions d'euros, charge qui sera répartie entre la Régie et le SPF Justice, et devra par la suite être imputée sur les budgets de ces deux pouvoirs publics. La charge pour la prison de Haren, qui courra à partir de 2016, n'est pas encore déterminée.

2 Risques de sous-estimation de crédit

La Cour souligne que le projet de budget de la Régie des bâtiments comporte un certain nombre d'incertitudes quant à l'établissement correct de plusieurs crédits budgétaires. Celles-ci portent sur les points suivants :

a) Le présent projet ne tient que partiellement compte du coût d'acquisition des terrains sur lesquels sera construite la future prison de Haren. Plus précisément, les crédits de liquidation pour cet objet seront normalement mis à la disposition de la Régie par prélèvement sur la provision interdépartementale inscrite à la section 03 du projet de budget général des dépenses. Pour l'année 2012, le montant nécessaire est évalué à 48 millions d'euros¹⁶⁴.

La Cour renvoie à cet égard à la remarque générale qu'elle formule quant au risque de sous-estimation de cette provision, au caractère indifférencié du montant qui y est inscrit et à l'insuffisance des justifications qui y sont attachées¹⁶⁵.

b) Les crédits inscrits au budget général des dépenses pour les loyers de la Régie¹⁶⁶ (428,4 millions d'euros) ont été réduits de 3,2 millions d'euros par rapport à ceux de l'année 2011.

Initialement, la Régie des bâtiments avait estimé les dépenses de loyer à une somme de 449,5 millions d'euros, en tenant notamment compte de la nécessité d'indexer annuellement celles-ci. Lors du conclave budgétaire, il a été décidé de réduire ce montant de 17,1 millions d'euros. Ce montant se décompose comme suit :

- une première partie de cette réduction a porté sur un montant de 5,5 millions d'euros et correspond à des réductions attendues de dépenses en 2012 par suite de renégociation ou d'optimisation de contrats de bail¹⁶⁷ ;
- certains crédits ont pour but de permettre à la Régie de prendre en charge une partie des travaux d'installation effectués pour certaines nouvelles locations. Pour l'année 2012, le conseil des ministres avait approuvé à cet effet l'affectation d'une somme de 10,1 millions d'euros. En conclave budgétaire, une somme de 5 millions d'euros a finalement été accordée. Les documents justificatifs indiquent que le solde ne sera accordé qu'à l'occasion du contrôle budgétaire¹⁶⁸.

163 À Beveren, Dendermonde, Marche, Leuze (2014) et Haren (2016).

164 Doc. parl. Chambre DOC 53 1945/013, p. 12.

165 Voir dans le présent rapport, la section 03 SPF Budget et contrôle de la gestion.

166 Allocation de base 55.22.41.40.01

167 Doc. parl. Chambre DOC 53 1945/013, p. 66.

168 Doc. parl. Chambre DOC 53 1945/013, pp. 75.

- une partie des dépenses de loyers attendues (1,7 million d'euros) a été inscrite dans la provision interdépartementale. La Cour renvoie à cet égard à nouveau aux observations qu'elle formule à la section 03 du projet de budget général des dépenses quant au risque de sous-estimation du crédit provisionnel ;
- enfin, quelque 4,8 millions d'euros¹⁶⁹ portent sur des contrats de bail qui n'ont pas encore été approuvés par le conseil des ministres au moment du conclave budgétaire mais qui, pour la plupart, devront être renouvelés, compte tenu de la nécessité d'héberger les divers services de l'État fédéral. En conséquence, la Cour n'exclut pas le risque d'une nouvelle sous-estimation du crédit à due concurrence.

c) Par un arrêté du conseil communal du 20 décembre 2010, une taxe a été établie par la ville de Bruxelles sur les surfaces de bureau installées sur son territoire. Selon les services juridiques de la Régie, cette taxe serait due par la Régie, mais uniquement pour les bâtiments qu'elle loue. La somme qu'elle devra payer suite à cette taxe est estimée à 5,3 millions d'euros. Aucun crédit n'est toutefois inscrit dans le présent projet de budget¹⁷⁰.

d) Le projet de budget de la Régie des bâtiments ne prend que partiellement en compte le solde encore disponible des enveloppes d'engagement prévues dans le cadre du plan pluriannuel Justice et Sécurité (2005-2010) (pour les prisons, d'une part, et pour les bâtiments judiciaires, d'autre part), et de l'enveloppe prévue par FEDASIL pour les centres d'accueil ouvert (2010-2012).

En effet, alors qu'au 1^{er} janvier 2012, les soldes disponibles pour ces trois programmes s'établissaient respectivement à 33 millions d'euros, 17,8 millions d'euros et 19,6 millions d'euros, seule la moitié de ces sommes a finalement été accordée par le conclave budgétaire¹⁷¹. L'insuffisance en 2012 des montants d'engagement requis pour la mise en œuvre, dans la période initialement envisagée, de ces divers programmes d'investissement représente en conséquence quelque 31,8 millions d'euros.

¹⁶⁹ Doc. parl. Chambre DOC 53 1945/013, pp. 60 et 75.

¹⁷⁰ Doc. parl. Chambre DOC 53 1945/013, pp. 64 à 66.

¹⁷¹ Doc. parl. Chambre DOC 53 1945/013, pp. 276, 281, 282 et 286.

SECTION 21 – PENSIONS

1 Fonds des pensions de la police intégrée (section F)

Le "Fonds des pensions de la police intégrée", un fonds créé par la loi du 6 mai 2002¹⁷², est actuellement chargé du financement des pensions de retraite octroyées aux anciens membres du personnel des services intégrés, ainsi que des pensions de survie octroyées à leurs ayants droit, pour autant que ces pensions aient pris cours à partir du 1^{er} avril 2001. Afin de permettre au fonds de supporter cette charge, tous les employeurs de fonctionnaires de police (tant l'État fédéral que les corps de police locale) ont été affiliés d'office et irrévocablement au fonds.

En vertu du titre 3, chapitres 1 et 2 de la loi du 24 octobre 2011¹⁷³, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012, ce "Fonds des pensions de la police intégrée" a toutefois été transformé en "Fonds des pensions de la police fédérale", auquel seules la police fédérale et l'inspection générale de la police sont affiliées (d'office et irrévocablement). Les pensions des membres du personnel des zones de police locales sont désormais regroupées au sein du "Fonds de pension solidarisé de l'ONSSAPL" créé à la même date par la même loi (voir ci-dessous le point 2).

Le budget du SdPSP ne prend pas en considération la nouvelle loi : tant les recettes (article 423) que les dépenses (article 543) tiennent encore compte de la police intégrée "complète".

À ce jour et sur la base des documents disponibles, la Cour des comptes n'est pas en mesure de déterminer si, et pour autant que ce soit le cas, dans quelle mesure cette modification de la loi influence les dotations fédérales en faveur du SdPSP. En tout état de cause, cette division du budget n'est plus conforme à la législation en matière de pensions publiques.

À titre subsidiaire, la Cour des comptes observe qu'il n'existe encore aucune clé de répartition réglementaire pour la détermination des soldes à ristourner au Fonds des pensions de la police intégrée. Étant donné que le Fonds actuel de la police intégrée est uniquement chargé du financement des 'nouvelles pensions' (qui ont pris cours à partir du 1^{er} avril 2001, à savoir la date d'entrée en vigueur du statut de la police intégrée) des excédents ont en effet été dégagés jusqu'à présent (en 2012, il s'agira encore de 87,2 millions d'euros¹⁷⁴).

La répartition de ces ristournes doit être effectuée, selon la loi toujours en vigueur, sur la base d'une clé de répartition fixe qui doit être déterminée par arrêté royal. Ces excédents ou ristournes sont reversés aux diverses 'caisses' qui devaient supporter la charge des 'pensions de la police' avant le 1^{er} avril 2001 (Trésor public, pool, institution de prévoyance, régime propre à une commune, ...) et doivent continuer à les supporter jusqu'aujourd'hui pour les prestations en cours à cette date.

172 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.

173 Loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant 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 et contenant diverses dispositions modificatives.

174 Doc. parl., Chambre, DOC 53 1944/002, p. 21.

À plusieurs reprises¹⁷⁵, la Cour des comptes a observé que la répartition des ristournes entre les caisses de pension initiales était toujours effectuée sur la base d'avances calculées selon des clés de répartition provisoires, reposant sur différents modes de calculs successifs¹⁷⁶.

Plus de dix ans après l'entrée en vigueur du statut unique des services de police et à la veille d'une transformation fondamentale du fonds qui fait disparaître le système des ristournes, ces transferts sont toujours déterminés sur la base de clés de répartition provisoires contestées.

2 Régime commun des pensions des pouvoirs locaux (division G), régime des pensions des nouveaux affiliés à l'ONSSAPL (division H), pensions en matière de conventions directes (division I) et pensions en matière d'institutions de prévoyance (division J)

Le SdPSP calcule et gère également les pensions du régime commun des pouvoirs locaux (pool 1), du régime des pensions des nouveaux affiliés à l'ONSSAPL (pool 2)¹⁷⁷, d'une partie des pouvoirs dont les pensions sont octroyées par le biais d'une institution de prévoyance (pool 3) et d'une partie des pouvoirs disposant de leur propre régime de pension (pool 4). Le service paie ces pensions presque exclusivement¹⁷⁸ à l'aide des avances mensuelles versées à cette fin par l'ONSSAPL.

Par ailleurs, le SdPSP calcule et gère également les pensions du Fonds de la police intégrée (dit aussi pool 5, voir le point 1).

¹⁷⁵ Cf. les commentaires et observations de la Cour des comptes sur le budget initial de l'année budgétaire 2005 (Doc. parl., Chambre, DOC 51 1370/002, p. 79-80), les commentaires relatifs au compte d'exécution de l'année 2004 (162^e Cahier de la Cour des comptes, p. 262-267), les commentaires sur le budget ajusté pour l'année 2006 (Doc. parl. Chambre, DOC 51 2449/002, p. 59) et les commentaires et observations sur le projet de budget de l'État pour l'année budgétaire 2010. (Doc. parl. Chambre DOC 52 2222/002 p. 46-47).

¹⁷⁶ Il est ressorti des chiffres utilisés au sein de la commission précitée que la variation des coefficients fixés était très significative en fonction des méthodes successives (dates-pivots respectives du 1/4/2001 ou 1/1/2002) et des données (données barémiques telles que connues à différents moments). Ainsi, le coefficient le plus important mais le plus simple à calculer, celui du fonds des pensions de survie, varie-t-il de 0,515205 à 0,503267.

¹⁷⁷ Font partie du pool 1 surtout les 'petites' administrations (représentant environ 36 % des fonctionnaires statutaires), le pool 2 regroupe principalement les 'grandes' administrations (un peu plus de 16 % des fonctionnaires statutaires).

¹⁷⁸ D'autres recettes proviennent notamment du transfert des cotisations de pension du secteur privé et du remboursement de quotes-parts de pension en cas de carrière dans différents services publics.

Le financement des pensions des membres du personnel nommés à titre définitif des administrations provinciales et locales a toutefois été fondamentalement modifié par la loi du 24 octobre 2011¹⁷⁹. Un fonds, dénommé "Fonds de pension solidarisé de l'ONSSAPL" a été créé au sein de l'Office de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSSAPL). Ce fonds est, en principe¹⁸⁰, la fusion des pools 1 à 4 précités et d'une partie du pool 5, à savoir celui des "zones de police locale".

La Cour des comptes constate que le budget du SdPSP ne tient pas compte de ce regroupement des pensions des autorités provinciales et locales. Étant donné que ces pensions sont payées à l'aide de moyens provenant du budget de l'ONSSAPL, cette modification n'a aucune influence directe sur les dotations fédérales en faveur du SdPSP, mais la répartition en plusieurs divisions n'a plus aucune pertinence juridique.

3 Contribution de responsabilisation

La loi spéciale du 27 avril 1994¹⁸¹ a introduit une contribution dite de "responsabilisation"¹⁸² en vue du financement des pensions publiques. L'État fédéral supporte la charge de la pension des fonctionnaires des entités fédérées, mais ces dernières contribuent partiellement au financement des pensions de leurs fonctionnaires en vertu de la loi précitée. La fixation de cette contribution de responsabilisation était le résultat de calculs compliqués basés sur divers paramètres. La complexité de ces calculs a donné lieu chaque année à des contestations et le système manquait de transparence.

Pour résoudre ces difficultés, le système instauré par la loi précitée a été entièrement remplacé à partir du 1^{er} janvier 2001 par un mode de calcul "plus simple" et "uniforme" qui a été fixé par la loi spéciale du 5 mai 2003¹⁸³.

Il est fondamental que la hauteur de la contribution de responsabilisation soit désormais déterminée exclusivement par l'importance relative de la masse salariale de chaque pouvoir concerné¹⁸⁴ et que l'administration des pensions puisse ainsi disposer de tous les éléments pour fixer rapidement la contribution due pour une certaine année sans l'intervention d'autres autorités.

179 Voir le point 1, note 2.

180 Une administration provinciale ou locale peut encore éviter l'affiliation d'office en faisant part de son refus par lettre recommandée au ministre des Pensions avant le 15 décembre 2011.

181 Loi du 27 avril 1994 instaurant une contribution de responsabilité à charge de certains employeurs du secteur public.

182 Cour des comptes, 167^e Cahier, Financement des pensions publiques – contribution de responsabilisation, p. 646-656.

183 Loi spéciale du 5 mai 2003 instaurant un nouveau mode de calcul de la contribution de responsabilisation à charge de certains employeurs du secteur public.

184 Le mode de calcul exact est développé dans l'exposé des motifs de la loi du 5 mai 2003 instaurant un nouveau mode de calcul de la contribution de responsabilisation à charge de certains employeurs du secteur public. Voir Doc. parl., Chambre, session 2003-2004, DOC 50 2338/001, p. 5-6.

L'article 10 de la loi précitée comportait une limitation importante : si le nouveau mode de calcul de la contribution de responsabilisation n'était pas fixé définitivement dans le courant de l'année 2003 et s'il s'avérait en outre impossible d'obtenir un consensus sur les modifications à apporter au mode de calcul, la contribution due par chaque pouvoir serait égale à celle due pour l'année 2002.

Au cours des années suivantes, un arrêté royal¹⁸⁵ a chaque fois été pris, comme le prescrivait expressément la loi, dans lequel la contribution de responsabilisation était *gelée* au niveau du montant de 2002 en raison de l'absence d'un accord entre les différents pouvoirs concernés. L'administration des pensions calcule toutefois tous les ans le montant que chaque pouvoir devrait payer si la loi spéciale du 5 mai 2003 était appliquée entièrement et sans modification. Dans le tableau ci-dessous, le montant gelé (de 2002) est comparé pour chaque pouvoir à la contribution calculée selon la loi pour 2011 et à l'estimation pour 2012.

Tableau 1 – Comparaison de la contribution gelée et des contributions calculées selon la loi pour 2011 et l'estimation pour 2012 (en euros)

Pouvoir	Montant gelé	Montant 2011	Estimation 2012
Communauté flamande	7.104.687	54.891.525	61.454.437
Communauté française	8.427.913	35.796.893	40.076.823
Communauté germanophone	108.347	559.515	626.411
Région wallonne	518.918	2.406.121	2.693.800
Région de Bruxelles-Capitale	75.528	480.094	537.494
Commission communautaire commune	5.439	18.145	20.315
Commission communautaire française	1.836	134.610	150.705
TOTAL	16.242.668	94.286.903	105.559.985

Source: chiffres du Service des pensions du secteur public (SdPSP)

Le "Projet de déclaration de politique générale (du 1^{er} décembre 2011)"¹⁸⁶ explique à propos de cette responsabilisation en matière de pensions :

"Si le coût du vieillissement se situe principalement au niveau fédéral, il est toutefois nécessaire que les régions et les communautés contribuent davantage au coût budgétaire du vieillissement.

À cette fin, il est proposé que, dès 2012, après concertation avec les entités fédérées, les règles de calcul de la loi spéciale du 5 mai 2003 soient mises en œuvre pour déterminer la contribution de responsabilisation de chacune des entités fédérées".

¹⁸⁵ Arrêtés royaux du 20 octobre 2005, du 26 novembre 2006, du 6 novembre 2007, du 23 décembre 2008 et du 21 décembre 2009.

¹⁸⁶ Voir p. 61 et 62, point 4.6.

Lors de la confection du budget du SdPSP, le "montant total" a été budgété, bien qu'aucun accord n'ait encore été conclu à ce sujet avec les communautés et les régions. L'application complète ou non des règles de calcul de la loi du 5 mai 2003 influence la hauteur de la dotation fédérale au SdPSP à concurrence de plus de 88 millions d'euros.

À titre subsidiaire, la Cour des comptes constate que la cotisation due par les pouvoirs publics concernés pour 2011 n'a toujours pas été fixée par arrêté royal. En raison de la rédaction tardive de cet arrêté d'exécution, une partie des recettes estimées ne sera vraisemblablement pas perçue au cours de l'année budgétaire prévue.

Si l'arrêté d'exécution n'est pas publié au moins soixante jours avant la fin de l'année civile, les délais de paiement prévus par la loi permettent aux pouvoirs concernés de ne payer qu'au cours de l'année budgétaire suivante, sans être redevables d'intérêts de retard.

SECTION 23 – SPF EMPLOI, TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE

1 Programme 23.40.7 – Plans globaux fédéraux

Les dépenses de personnel se rapportant aux jeunes occupés dans le cadre des conventions de premier emploi sont imputées à l'allocation de base 23.40.71.11.00.04¹⁸⁷. Comme par le passé, cette allocation de base ne prévoit pas de crédits pour l'année 2012, étant donné que ceux-ci sont prévus dans la provision interdépartementale inscrite au niveau du SPF Budget et Contrôle de la gestion¹⁸⁸.

La Cour des comptes fait observer que des dépenses de personnel ont été imputées à cette allocation de base durant toute l'année 2011 et que des dépassements de crédits ont ainsi été constatés¹⁸⁹ ¹⁹⁰. Ces dépassements de crédits ont seulement été régularisés à la faveur de l'arrêté royal du 2 décembre 2011 qui procède à une nouvelle répartition de ladite provision interdépartementale à concurrence de 0,8 million d'euros¹⁹¹.

Cependant, dans une optique de transparence et de respect du principe de la spécialité budgétaire, la Cour estime que les besoins estimés devraient être repris dans les crédits des programmes budgétaires et non dans la provision interdépartementale précitée.

2 Programme 23.54.0 – Contrôle du bien-être au travail

Le règlement européen Reach est entré en vigueur le 1^{er} juin 2007¹⁹². Il prévoit, d'une part, la mise en place d'un système d'enregistrement, d'évaluation et d'autorisation des substances chimiques produites ou importées dans l'Union européenne et, d'autre part, la création d'une agence européenne des produits chimiques en vue de protéger la santé publique et l'environnement contre les risques liés à ces produits.

187 AB 23.40.71.11.00.04 : Rémunérations et allocations quelconques - personnel autre que statutaire.

188 Programme 03.41.1 – Crédits provisionnels.

189 Pour un montant de 0,7 millions d'euros (situation au 1er décembre 2011).

190 Fin décembre 2011, le crédit de liquidation restant ouvert/encore disponible sur cette allocation de base s'établissait à 106.978,1 euros.

191 Arrêté royal portant répartition partielle, pour ce qui concerne le personnel, du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 de la loi contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2011 et 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.

192 De l'anglais "Registration, evaluation and authorisation of chemicals" - Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006.

Sa mise en œuvre doit s'opérer en collaboration avec les autres instances fédérales et régionales compétentes. Dans l'intervalle, plus précisément le 17 octobre 2011, un accord de coopération a été signé en ce sens¹⁹³.

Le SPF Emploi est responsable du volet du règlement qui concerne la protection de la santé et la sécurité des travailleurs sur le lieu de travail. À cette fin, il incombe au département d'assurer la transposition du règlement Reach dans la réglementation fédérale et d'en organiser le contrôle¹⁹⁴. Par ailleurs, le département est tenu de prendre en charge 30% de la part fédérale dans les frais communs générés par l'exécution dudit accord de coopération¹⁹⁵.

Le budget général des dépenses ne prévoit pas de crédits spécifiques pour la mise en œuvre et l'exécution du règlement Reach. De même, la justification du budget général des dépenses ne permet pas de déterminer sur quels crédits les dépenses afférentes au projet Reach sont imputées. En conséquence, il est impossible de vérifier si le SPF Emploi respecte bien les obligations qui lui incombent en vertu de l'accord de coopération.

Le même problème se pose au SPF Santé publique¹⁹⁶.

3 Programme 23.56.8 – Intervention financière en faveur des régions

L'article 35 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions fixe les conditions auxquelles les régions peuvent bénéficier de l'intervention financière visée à l'article 6, § 1^{er}, IX, 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Concrètement, il s'agit d'une intervention financière qui est octroyée en fonction du nombre de demandeurs d'emploi inoccupés placés, dans le cadre d'un contrat de travail, dans un programme de remise au travail, qui est pris en charge par les régions. Celles-ci doivent, à cette fin, communiquer au ministre fédéral de l'Emploi et du Travail une liste nominative des personnes qui ont été mises au travail.

193 Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation de substances chimiques, ainsi qu'aux restrictions applicables à ces substances (Reach). Cet accord prendra effet dès que la loi, les décrets et l'ordonnance d'assentiment auront été publiés simultanément au Moniteur belge.

194 Cette obligation a été exécutée notamment par la loi du 27 juillet 2011 modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé.

195 Article 22, § 1^{er}, de l'accord de coopération. Il s'agit plus particulièrement des frais liés à la création et au fonctionnement du comité Reach, du comité scientifique Reach et du forum national Reach. Sont également visées : les charges de personnel inhérentes à la tenue du secrétariat des organes précités. Les autorités fédérales et régionales sont tenues de prendre en charge respectivement 70% et 30% des frais. La contribution fédérale se répartit comme suit : 65% pour le SPF Santé publique, 30% pour le SPF Emploi et 5% pour le SPF Économie.

196 Voir la section 25 – Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.

Suite à la modification législative du 13 juillet 2001 (accords dits de la Saint-Éloi), les droits de tirage ont été fixés à 485,8 millions d'euros à partir de l'année budgétaire 2002¹⁹⁷. Actuellement, ces droits sont répartis selon une clé fixe entre les différentes régions et la Communauté germanophone :

- 3,0 millions d'euros pour la Communauté germanophone (allocation de base 23.56.80.45.23.01) ;
- 261,6 millions d'euros pour la Région flamande (allocation de base 23.56.80.45.31.01) ;
- 182,2 millions d'euros pour la Région wallonne (allocation de base 23.56.80.45.31.01) ;
- 39,0 millions d'euros pour la Région de Bruxelles-Capitale (allocation de base 23.56.80.45.31.01).

La Cour des comptes fait observer que le budget des voies et moyens de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année 2012 indique un montant de 52,7 millions d'euros (soit 13,7 millions d'euros de plus que l'estimation fédérale)¹⁹⁸. Les autres régions et la Communauté germanophone ont, pour leur part, mentionné dans leur budget des voies et moyens un montant identique à celui des années précédentes.

La Région de Bruxelles-Capitale estime en effet avoir droit à des montants plus élevés que les forfaits qu'elle reçoit des autorités fédérales. C'est la raison pour laquelle elle exige de celles-ci qu'elles lui versent le différentiel dont elle aurait été privée dans le passé. Le tribunal de première instance de Bruxelles a été saisi¹⁹⁹. Une décision est attendue au plus tôt fin 2012.

¹⁹⁷ Cette hausse a été partiellement concrétisée par l'arrêté royal du 19 janvier 2000 (relèvement de 49,6 millions d'euros pour les années 2001 à 2002). Les augmentations supplémentaires prévues pour 2002 et 2003 n'ont pas été fixées par arrêté royal, alors que l'article 6, § 1^{er}, IX, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles le prescrit (voir Cour des comptes, 160^e Cahier, Fascicule IIA, Volume I, rapport et commentaires relatifs au compte général de l'État pour 2002, p. 113). Depuis 2002, plus aucun arrêté royal n'a été pris.

¹⁹⁸ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Doc. A-238/1 – projet d'ordonnance contenant le budget des voies et moyens de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2012 (article 02.250.01.01.4941), p. 31 et Doc. A-239/3 – Rapport de la Cour des comptes, p. 21.

¹⁹⁹ Selon la Région de Bruxelles-Capitale, ces arriérés s'élèvent à 70,6 millions d'euros.

SECTION 24 – SPF SÉCURITÉ SOCIALE

Programme 24.55.2 - Handicapés

Depuis 2009, la Direction générale Personnes handicapées du SPF Sécurité sociale enregistre une croissance de sa productivité, résultant d'une réorganisation des processus de travail. Ainsi, les dossiers administratifs courants ont été traités plus rapidement et l'arriéré a été progressivement résorbé.

Cette situation a engendré une hausse corrélative des frais d'expertises médicales²⁰⁰, nécessaires à l'administration pour rendre une décision en cette matière. Par ailleurs, des crédits ont dû également être prévus pour couvrir les recours intentés contre certaines décisions rendues²⁰¹.

Ainsi, les paiements de frais d'expertises sont passés de 3,1 millions d'euros en 2009 à 3,9 millions d'euros en 2010. Au 26 décembre 2011, les engagements se montaient à 4,2 millions d'euros et les liquidations à 3,7 millions d'euros.

Pour faire face aux frais d'expertises médicales attendus en 2012, l'administration a estimé qu'un crédit de 4,2 millions d'euros en engagement et en liquidation serait nécessaire. Seuls 3,1 millions d'euros ont été inscrits au projet de budget 2012. La différence, soit 1,1 million d'euros serait prévue au sein de la provision interdépartementale.

Par ailleurs, le suivi du contentieux a engendré des dépenses d'un peu plus de 2 millions d'euros en 2009 et en 2010. Au 26 décembre 2011, les engagements se montaient à 2 millions d'euros et les liquidations à 1,8 million d'euros.

Pour faire face aux frais de contentieux prévus en 2012, l'administration a estimé qu'un crédit de 2,1 millions d'euros en engagement et en liquidation serait nécessaire. Seul 1,5 million d'euro a été inscrit au projet de budget 2012. La différence, soit 600.000 euros serait prévue au sein de la provision interdépartementale.

Les justifications fournies à l'appui du crédit provisionnel inscrit à la section 03 du budget ne permettent pas de déterminer si des crédits de 1,7 million d'euros pour les expertises médicales et le contentieux ont effectivement été prévus.

La Cour des comptes fait observer que l'usage des crédits provisionnels doit rester une exception et être réservé aux dépenses qui concernent plusieurs sections du budget.

200 Sur l'allocation de base 55.21.12.11.33-Frais d'administration résultant d'exams médicaux.

201 Sur l'allocation de base 55.21.12.11.10-Contentieux.

SECTION 25 – SANTÉ PUBLIQUE, SÉCURITÉ DE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE ET ENVIRONNEMENT

Division organique 55-DG 5 environnement : mise en place et suivi de la réglementation européenne "REACH"

La Cour des comptes se réfère, en ce qui concerne le règlement européen "REACH" à ses commentaires sur la section 23 pour le programme 23.54.0.

Outre sa participation aux organes permanents de concertation prévus par la réglementation "REACH", la DG Environnement du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement exerce la tâche d'Autorité compétente. Dans ce cadre, elle est chargée d'une mission de coordination des tâches attribuées par la réglementation, ainsi que des relations avec la Commission européenne et l'agence européenne des produits chimiques. Par ailleurs, elle est responsable du secrétariat des organes de concertation, de l'accès à l'information et de la gestion d'un site web. La DG Environnement participe d'ailleurs depuis 2001 à la mise en place de la législation "REACH".

Les justificatifs joints au projet de budget des dépenses 2012 ne permettent pas de déterminer au sein de la DG Environnement quels crédits spécifiques ont été prévus pour l'exécution de la réglementation "REACH"²⁰². Il n'est pas possible de déterminer si la répartition des coûts au sein de l'État fédéral prévue par l'accord de coopération est respectée. Le même problème se pose au sein du budget du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale²⁰³.

Selon les justifications, des crédits destinés au développement informatique software "REACH IT" sont prévus au programme 25.21.2²⁰⁴ et des crédits destinés aux missions d'inspections relatives aux produits chimiques concernés par la réglementation "REACH" sont inscrits au sein du programme 25.55.7²⁰⁵. Toutefois, dans les tableaux budgétaires, ces coûts ne sont pas individualisés au sein des programmes.

De manière générale les justificatifs de la DG Environnement devraient contenir des tableaux récapitulatifs reprenant les législations et réglementations particulières²⁰⁶ et les moyens affectés à leur implémentation. Ces justificatifs devraient également indiquer l'impact budgétaire de l'accord de coopération.

202 Allocation de base 55.31.12.11.01- Frais de fonctionnement et activités au montant de 1,5 millions d'euros en engagement et en liquidation. Des crédits dédiés à l'accord de coopération y seraient inscrits (voir DOC PARL. Chambre DOC 53 1945/017, 2010-2011 p. 102 à 107) selon les justificatifs, mais les montants spécifiques ne sont pas fixés.

203 Voir commentaires sur la section 23-programme 23.54.0.

204 Allocation de base 21 22 12 11 10-SMALS au montant de 4,3 millions d'euros en engagement et liquidation.

205 Allocation de base 55.71.12.11.01- Frais de fonctionnement et activités au montant de 444.000 euros en engagement et 440.000 euros en liquidation.

206 Outre la réglementation "REACH" existent notamment une réglementation concernant les biocides ainsi qu'une réglementation européenne CLP (classification, labelling, packaging).

SECTION 32 – SPF ÉCONOMIE, PME, CLASSES MOYENNES ET ÉNERGIE

1 Programme 32.42.1 – Fonds d'analyse des produits pétroliers (Fapetro)

Les recettes du Fonds d'analyse des produits pétroliers sont constituées par les redevances à la charge des distributeurs de produits pétroliers et sont affectées aux frais de contrôle et d'analyse de la qualité de ces produits. Les redevances actuelles ont été fixées en 2002²⁰⁷.

Tableau – Crédits de liquidation 2007-2012 (en millions d'euros)

Description	2007	2008	2009	2010	2011 (budget)	2012 (budget)
Solde au 1 ^{er} janvier	7,1	8,1	8,9	11,1	13,0	13,5
Recettes	3,8	3,7	4,3	3,6	3,9	3,9
Dépenses	2,8	2,9	2,1	1,7	3,4	3,3
Solde au 31 décembre	8,1	8,9	11,1	13,0	13,5	14,1

Source : données d'exécution

Le tableau montre que, d'année en année, les recettes du Fonds sont supérieures aux dépenses. La Cour signale à nouveau que le Fonds continue à accumuler des moyens disponibles inutilisés²⁰⁸. En cas d'utilisation future de ce solde disponible, les répercussions sur le solde budgétaire de l'année concernée seront négatives.

2 Programme 32.42.3 – Financement du passif nucléaire

La Cour constate que, comme c'est le cas depuis le budget 2008, aucun crédit de liquidation²⁰⁹ n'est inscrit au budget 2012 pour couvrir les frais de démantèlement (passif technique) des installations du Centre d'étude de l'énergie nucléaire (CEN) et de l'Institut national des radioéléments (IRE)²¹⁰.

207 Arrêté royal du 26 mai 2002 modifiant l'arrêté royal du 8 février 1995 fixant les modalités de fonctionnement du Fonds d'analyse des produits pétroliers.

208 Cf. également le 163^e Cahier de la Cour des comptes, p. 276-278.

209 À l'exception d'un montant de 0,1 million d'euros pour les frais périodiques (études et inventaires) de l'IRE.

210 Les dotations en faveur du passif technique sont dues à l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (Ondraf) en exécution de l'arrêté royal du 16 octobre 1991 portant les règles relatives au contrôle et au mode de subvention du Centre d'études de l'énergie nucléaire et modifiant les statuts de ce centre (tel que modifié par les arrêtés royaux du 18 décembre 1998 et du 10 mai 2007) et de l'arrêté royal du 16 octobre 1991 fixant les règles relatives au contrôle et au mode de subvention de l'Institut national des radioéléments, et modifiant les statuts de cet institut. À cet effet, les allocations de base 32.42.30.31.22.13 – Dotation à l'ONDRAF pour le passif technique du CEN, et 32.42.30.31.22.24 – Dotation à l'ONDRAF pour le passif technique de l'IRE (partie bâtiments), ont été reprises dans le budget.

La Cour a déjà fait observer dans le passé un report de charges sur les années ultérieures²¹¹. Selon la justification du projet de budget, suffisamment de moyens sont provisoirement disponibles dans le fonds de l'Ondraf pour le passif technique du CEN. En ce qui concerne l'IRE, la constitution de provisions pour le démantèlement des équipements et des installations est ajournée.

Dans sa réponse aux observations de la Cour à propos des projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2011, le gouvernement a déclaré que les crédits inscrits au budget étaient suffisants étant donné que plus aucune avance n'est payée pour des activités futures incertaines²¹². S'agissant du CEN, une adaptation de l'échéancier, prévue par l'arrêté royal du 16 octobre 1991, a été envisagée, mais n'a pas encore été réalisée jusqu'à présent. Les montants dus conformément audit arrêté, mais non encore liquidés, s'élèvent à 89,9 millions d'euros pour la période 2008-2012. Compte tenu du taux d'actualisation de 8 % stipulé dans l'arrêté, un montant de 113,6 millions d'euros devrait être payé à cet effet en 2013, ce qui représente un surcoût de 23,7 millions d'euros généré par le paiement différé. Si le paiement des contributions continue à être reporté et que l'échéancier prévu par l'arrêté royal n'est pas adapté, d'autres surcoûts seront encore générés à l'avenir.

La Cour constate en outre que, alors que dans les budgets précédents, un crédit d'engagement de 8,5 millions d'euros était inscrit pour le CEN, dans le projet de budget 2012, aucun crédit d'engagement n'est inscrit pour le CEN.

Le projet de budget initial ne comporte pas de crédits supplémentaires afin de couvrir les investissements du CEN et de l'IRE en matière de protection physique. L'arrêté royal du 17 octobre 2011 a fixé des conditions de sécurité supplémentaires, notamment pour ces organismes²¹³.

3 Programme 32.42.4 – Fonds social mazout

L'ASBL Fonds social gasoil de chauffage, pétrole lampant et propane en vrac, qui s'est vu octroyer un agrément de Fonds social mazout par arrêté ministériel du 16 septembre 2005²¹⁴, peut (par l'intermédiaire des CPAS) octroyer une allocation de chauffage aux personnes à faibles revenus qui utilisent du mazout, du pétrole lampant ou du gaz propane en vrac en vue de chauffer le logement familial²¹⁵. Le Fonds social mazout est financé par une cotisation sur tous les produits pétroliers de chauffage et par une subvention du SPF Économie.

211 Doc. parl, Chambre, DOC 53-1347/003, p. 41.

212 Doc. parl., Chambre, DOC 53-1347/007, p. 78-79.

213 Arrêté royal du 17 octobre 2011 relatif à la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires.

214 En application de l'arrêté royal du 20 janvier 2005 fixant les modalités de fonctionnement et de financement d'un Fonds social mazout.

215 Depuis 2009 et en application des articles 249 à 264 de la loi-programme du 22 décembre 2008 et de l'arrêté royal du 27 mars 2009 concernant l'allocation de chauffage octroyée par les centres publics d'action sociale dans le cadre du Fonds social mazout.

Comme c'est le cas depuis 2008, un crédit de subvention au Fonds social mazout de 30 millions d'euros est inscrit au budget de 2012²¹⁶. Ces crédits n'ont pas toujours été intégralement utilisés :

Tableau – Utilisation des crédits de liquidation 2008-2011 (en millions d'euros)

Description	2008	2009	2010	2011
Crédit de liquidation	30,0	30,0	30,0	30,0
Liquidations	30,0	0,0	6,4	26,0
Crédits non liquidés	0,0	30,0	23,6	4,0

Source : données d'exécution

Compte tenu de la sous-utilisation des crédits observée au cours des années précédentes, il ne peut être exclu que les crédits inscrits au budget 2012 aient également été surestimés. La Cour signale le caractère insuffisant de la justification des crédits, dans laquelle il manque notamment des informations concrètes relatives à la planification dans le temps des dépenses escomptées.

4 Programme 32.52.1 – Fonds de réduction forfaitaire pour le chauffage au gasoil de chauffage

Un crédit d'1 million d'euros a été inscrit pour ce fonds au budget 2012 en engagement et en liquidation. Il a été tenu compte de l'observation faite par la Cour à l'occasion du budget 2011, selon laquelle les crédits d'engagement et de liquidation d'un montant de 10 millions d'euros étaient superflus, à l'exception d'un crédit de liquidation de 0,5 million d'euros destiné à traiter les quelques retards de 2009. Par conséquent, la situation de départ du Fonds dans le budget général des dépenses 2012 a diminué de 9 millions d'euros.

À la suite de l'observation de la Cour, le gouvernement a par ailleurs déclaré que, si l'ensemble des dossiers pouvaient être clôturés pour la fin 2011, le solde du Fonds serait reversé aux ressources générales du Trésor. Mi-décembre 2011, un montant supplémentaire de 0,02 million d'euros a déjà été engagé et un autre, de 0,03 million d'euros, liquidé. Le solde en engagement et le solde en liquidations du Fonds s'élèvent respectivement à 2,7 et 3,2 millions d'euros. Le SPF Économie compte clôturer ce Fonds au plus tôt dans le courant de 2012.

²¹⁶ Pour les années 2008 et 2009, outre le montant de la réduction sociale pour le chauffage au gasoil de chauffage, qui s'élève à 30 millions d'euros, un montant a également été inscrit à l'allocation de base 32.42.40.34.41.01 pour le financement d'une réduction forfaitaire (respectivement à concurrence de 13,3 et de 11,2 millions d'euros). Finalement, à partir du 1^{er} janvier 2009, cette mesure a été financée directement par le SPF Économie et a cessé d'exister par la suite.

SECTION 33 – SPF MOBILITÉ ET TRANSPORTS

1 Le régulateur et le service de médiation des transports ferroviaires et aériens

Récemment, la loi²¹⁷ a créé le "Fonds budgétaire relatif au fonctionnement de l'autorité de régulation économique du transport ferroviaire" et le "Fonds relatif au fonctionnement de l'autorité de régulation économique de l'aéroport de Bruxelles-National". La technique des fonds organiques permet à ces services de couvrir leurs dépenses par leurs propres recettes. La mise en œuvre des fonds budgétaires précités doit cependant encore être réglée par arrêté royal.

Il existe au sein du SPF Mobilité et Transports d'autres services dont les dépenses doivent également être couvertes par des recettes propres (principalement des redevances dues par le secteur contrôlé). Par le passé, la Cour des comptes a énuméré certains de ces services pour lesquels il n'existait pas de fonds budgétaires²¹⁸. Depuis lors, à cette liste se sont ajoutés le "Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires"(programme 33.51.4) et le "Service de médiation pour les passagers de transports aériens et riverains de l'aéroport de Bruxelles-National"(programme 33.52.7) créés par la loi du 28 avril 2010²¹⁹. Les frais de ces deux services doivent en effet être couverts par des redevances²²⁰. Le taux et les modalités de paiement des redevances destinées à couvrir les frais de ces services de médiation doivent être fixés par un arrêté royal. Cet arrêté d'exécution n'a toutefois pas encore été promulgué à ce jour.

217 Articles 28 et 29 de la loi du 2 décembre 2011 portant des dispositions diverses concernant la mobilité.

218 Voir Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2010, Doc. parl., Chambre, DOC 52-2222/002, p. 54-55.

219 Loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses.

220 Respectivement, articles 17 et 9 de la loi du 28 avril 2010.

Pour ce qui concerne le "Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires", une période intermédiaire²²¹ doit faciliter la transition entre l'ancien service de médiation auprès de la SNCB et le nouveau. Au cours de cette période, la SNCB-Holding met des bureaux et du personnel à la disposition du service de médiation²²². Les frais de personnel et d'exploitation, estimés sur une base annuelle à près de 1,4 million d'euros, sont à charge du SPF Mobilité et Transports depuis mars 2011. Le remboursement des dépenses auprès de la SNCB-Holding doit faire l'objet d'une convention entre le SPF Mobilité et Transports et la SNCB-Holding. Mi-décembre 2011, cette convention n'avait pas encore été conclue et aucune liquidation n'a par conséquent pu être effectuée en 2011. La Cour des comptes constate que les crédits prévus en 2012 pour ce remboursement pourraient être sous-estimés. À titre de compensation pour la création du nouveau service de médiation, qui doit être financé par des recettes provenant de redevances, la dotation d'exploitation de la SNCB-Holding a été réduite en outre de 1,4 million d'euros. Cette diminution de la dotation n'est pas encore intégrée au contrat de gestion 2008-2012 passé entre l'État belge et la SNCB-Holding.

Bien que le "Service de médiation pour les passagers de transports aériens et riverains de l'aéroport de Bruxelles-National" doive être opérationnel en 2012, (quasi) aucune dépense²²³ et aucune recette n'ont été inscrites. La Cour des comptes constate que l'arrêté royal qui, en application de la loi, doit fixer le taux et les modalités de paiement n'a pas davantage été promulgué.

2 Bpost, Groupe SNCB, Beliris et Belgocontrol

Les crédits inscrits à la section 33 du projet de budget général des dépenses 2012 diminuent de près de 4 % par rapport au budget 2011 initial.

Tableau – Crédits de liquidation du SPF Mobilité et Transports : comparaison des crédits 2012 et des crédits 2011 ajustés (en millions d'euros)

Description	2011	2012	Différence	%
Programme 33.41.5 – Entreprises publiques (principalement Bpost)	334,8	330,6	-4,2	-1,3%
Programme 33.51.1 – Transport ferroviaire	2.954,8	2.859,6	-95,2	-3,2%
Programme 33.52.2 – Belgocontrol	9,0	0,0	-9,0	-100,0%
Programme 33.56.2 – Direction de l'infrastructure de transport (Beliris)	150,6	125,3	-25,3	-16,8%
Autres programmes	128,8	122,0	-6,8	-4,5%
Total	3.578,0	3.437,5	-140,5	-3,9%

Source: budget général des dépenses

²²¹ La fin de la période transitoire sera déterminée par le ministre compétent pour le transport ferroviaire.

²²² Voir l'arrêté royal du 23 février 2011 fixant les modalités gouvernant le fonctionnement du Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires durant la période transitoire visée à l'article 18 de la loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses.

²²³ Compte tenu des crédits inscrits dans le projet de budget 2012 (0,04 million d'euros), tout comme en 2011, aucun service complet ne pourra être établi.

Plus de 95 % du budget du SPF Mobilité et Transports est réservé au financement fédéral de Bpost, du Groupe SNCB et des travaux de Beliris. Les crédits inscrits au budget général des dépenses pour Bpost et le Groupe SNCB sont inférieurs de 10 et de 253 millions d'euros respectivement aux montants calculés en application des contrats de gestion existants²²⁴.

Attendu que les dépenses estimées du Fonds Beliris sont équivalentes aux recettes prévues (un prélèvement de 125 millions d'euros sur le produit de l'impôt des personnes physiques), il est établi que tant le solde disponible pour des engagements supplémentaires, que celui des crédits de liquidation, demeureront stables en 2012. Fin 2011, ces soldes se montaient respectivement à 184 millions d'euros et à 459,8 millions d'euros. La Cour des comptes signale que l'utilisation de ce solde à l'avenir aura éventuellement un impact négatif sur le solde budgétaire²²⁵.

Enfin, la Cour des comptes constate que les autorités fédérales n'inscrivent plus en 2012 aucun crédit pour le refinancement de l'entreprise publique autonome Belgocontrol. Il n'a pas davantage été fait appel au crédit de 9 millions d'euros inscrit au budget initial 2011 pour l'octroi d'une avance remboursable à Belgocontrol. Dans le budget 2011, ces crédits avaient été inscrits par suite des problèmes de liquidité que connaissait Belgocontrol. Pour le financement à venir de ses activités, Belgocontrol a obtenu la possibilité, en cas de nécessité temporaire, de faire à nouveau appel à un emprunt bancaire.

3 L'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation (OFEAN)

La législation européenne²²⁶ impose aux États membres, en cas d'accident en mer, de faire effectuer une enquête de sécurité par un organisme d'enquête permanent et impartial. Pour transposer cette directive en droit belge, il sera créé un Organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation (OFEAN). Pour assurer son fonctionnement, un fonds budgétaire sera créé dont les revenus seront constitués de contributions. Étant donné que le projet de loi rédigé à cet effet n'a été déposé qu'en décembre 2011²²⁷, le projet de budget ne tient encore aucun compte de ce nouveau fonds budgétaire. Les recettes et dépenses de ce fonds budgétaire sont estimées à quelque 0,7 million d'euros.

224 Tant que le cinquième contrat de gestion entre l'État belge et Bpost n'est pas entré en vigueur, le quatrième contrat de gestion, conclu en 2005, et qui expirait le 23 septembre 2010, reste d'application. Les contrats de gestion de la SNCB, de la SNCB-Holding et d'Infrabel expirent au 31 décembre 2012.

225 Voir les articles dans le 167^e Cahier de la Cour des comptes, volume I, p. 264-269 et 168^e Cahier de la Cour des comptes, volume I, p. 329.

226 Directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant la directive 1999/35/CE du Conseil et la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil.

227 L'article 25 de la directive stipule que les États membres doivent avoir transposé la directive avant le 17 juin 2011.

SECTION 44 – SPP INTÉGRATION SOCIALE, LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET ÉCONOMIE SOCIALE

Programme 44.55.3 – Accueil des réfugiés

Le projet de budget 2012 prévoit un montant de 345,4 millions d'euros de crédits en engagement et liquidation pour la dotation destinée à l'Agence fédérale d'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil)²²⁸, soit une diminution de près de deux millions d'euros par rapport au budget 2011.

La Cour constate que des crédits destinés au financement de places supplémentaires dans des centres d'accueil, pour un montant total de 23,1 millions d'euros²²⁹ seraient inscrits au sein de la provision interdépartementale²³⁰.

Les justifications fournies à l'appui du crédit provisionnel inscrit à la section 03 du budget ne permettent pas de déterminer si ces crédits y ont effectivement été prévus.

La Cour des comptes fait observer que l'usage des crédits provisionnels doit rester une exception²³¹.

228 Sur l'allocation de base 55.35.41.40.44 - Dotation à l'Agence fédérale d'accueil des demandeurs d'asile.

229 Le montant demandé par le département s'élevait à 30,8 millions d'euros.

230 Doc. parl. Chambre, DOC 53 1945/020-2010/2011, p.54.

231 Cour des comptes, 168^e Cahier, analyse des provisions inscrites dans différentes sections du budget général des dépenses, p. 105 à 110.

SECTION 46 – SPP POLITIQUE SCIENTIFIQUE

1 Programme 46.60.1 – Recherche et développement dans le cadre national : pôles d'attraction interuniversitaires

Depuis 1987, le programme fédéral "pôles d'attraction interuniversitaires" vise à soutenir la recherche fondamentale et à renforcer le potentiel scientifique des universités par le biais de réseaux²³². Le 22 juin 2011, le conseil des ministres a approuvé le lancement à partir de 2012 de la phase VII des pôles d'attraction interuniversitaires (PAI-VII). La phase VII couvre une période de 5 ans et un montant de 156,5 millions d'euros (soit environ 31,3 millions par an) a été approuvé.

L'engagement de la phase VII à concurrence de 156,5 millions d'euros devrait, en application de la loi sur la comptabilité de l'État²³³ être inscrit au budget 2012. La Cour des comptes constate pourtant qu'aucun crédit d'engagement n'est inscrit à l'allocation de base 46.60.11.44.30.11 – Transferts relatifs aux pôles d'attraction interuniversitaires pour le financement des dépenses de toute nature. En outre, les crédits de liquidation 2012 inscrits (26,2 millions d'euros) sont supérieurs aux engagements de la phase VI précédente en cours fin 2011 (22,7 millions d'euros).

2 Programme 46.61.6 – Dotations aux Communautés flamande et française

Le programme 46.61.6 – Dotations aux Communautés flamande et française comprend des crédits en vue du financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers. Le mode de financement de cette intervention de l'État est fixé par la loi spéciale de financement²³⁴ qui prévoit simultanément une indexation de ces dotations en fonction d'un montant initial.

D'une part, les montants pour la Communauté flamande et la Communauté française s'élèvent respectivement à 35,9 millions d'euros et 72,8 millions d'euros par simple application de la loi. Le projet de budget général des dépenses pour 2012 mentionne respectivement 34,3 millions d'euros et 69,6 millions d'euros. D'autre part, il existe encore un arriéré de 0,6 et 1,3 million d'euros respectivement. Globalement, cette situation conduit à une sous-estimation des crédits à hauteur de 6,7 millions d'euros (2,2 millions d'euros pour la Communauté flamande et 4,5 pour la Communauté française).

²³² Les autorités fédérales sont compétentes en vertu de l'article 6bis, §2, 2° et 5°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

²³³ L'article 19 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral prévoit que le budget contient les crédits d'engagement à concurrence desquels des sommes peuvent être engagées du chef d'obligations nées ou contractées au cours de l'année budgétaire.

²³⁴ Article 62 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions

3 Programme 46.62.0 – Jardin botanique de Meise

Selon le budget général des dépenses, un nouvel accord de financement a été conclu pour 2012 pour le Jardin botanique national de Meise. Plutôt que d'imputer directement les dépenses dans la comptabilité publique (également par le biais de Fedcom à partir de 2012 pour le SPP Politique scientifique), des allocations seront accordées pour certaines dépenses. Deux nouvelles allocations de base²³⁵ figurent à cet effet au programme 46.62.0 – Jardin botanique de Meise en remplacement d'une série d'allocations de base existantes. La Cour des comptes observe que cette nouvelle marche à suivre ne fait l'objet d'aucune justification et que la base juridique de cette nouvelle procédure fait encore défaut.

²³⁵ Allocation de base 46.62.02.41.70.01 – Dotation au Jardin botanique - frais de fonctionnement et allocation de base 46.62.03.61.71.01 – Dotation au Jardin botanique - constructions, travaux d'aménagement et équipement fixe.

SECTION 51 – DETTE PUBLIQUE

Programme 51.45.1-Charges d'emprunts

1 Inscription au budget des pertes de change et des différences d'arrondi

Certaines opérations financières en devises passées par la Trésorerie peuvent générer des pertes de change et des différences d'arrondi.

Lors du troisième ajustement du budget général des dépenses pour l'année 2011, deux allocations de base ont été créées pour inscrire ces dépenses au budget²³⁶.

La Cour des comptes constate que ces deux allocations de base ne sont plus reprises dans le projet de budget général des dépenses à l'examen, alors qu'en 2012, des opérations de même type seront encore réalisées par la Trésorerie.

2 Commission sur émission publique

Un crédit de 45,1 millions d'euros a été inscrit au projet de budget général des dépenses pour 2012 afin de couvrir les commissions à payer lors des émissions de bons d'État, des émissions *d'Euro Medium Term Notes* et lors des émissions syndiquées d'obligations linéaires²³⁷.

Dans les justifications, il est indiqué que les commissions relatives au placement des bons d'État ont été calculées sur la base d'un montant à émettre de 300 millions d'euros²³⁸.

Lors de la dernière émission de bons d'État, un montant de 5,7 milliards d'euros a été récolté.

Le crédit inscrit au projet de budget apparaît donc sous-évalué.

²³⁶ AB 51.45.10.12.11.08 – Différences d'arrondi (1.000 euros) et AB 51.45.11.81.70.13 – Différences de change (300.000.000 euros). Avant 2011, ces frais étaient pris en charge par le fonds organique inscrit au programme 51.45.1.

²³⁷ AB 45.10.12.11.05 – Commissions sur émissions publiques.

²³⁸ Doc. Parl. Chambre, DOC 53 1945/022, p.5 et 6.

CHAPITRE III – FONDS DE RESTITUTION ET D'ATTRIBUTION : REMARQUES RELATIVES AUX FONDS D'ATTRIBUTION

1 Fonds d'attribution concernant les recettes des contributions directes

1.1 Article 66.24 – Administration des contributions directes. Part de l'impôt des personnes physiques attribuées à la Commission communautaire française, à la Commission communautaire flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale

Les montants inscrits incluent 10 millions d'euros qui accroissent les dotations à la Commission communautaire française et à la Commission communautaire flamande, comme prévu par le projet de budget des voies et moyens, article 17 du dispositif²³⁹.

Par ailleurs, la justification traite de recettes affectées aux communautés française et flamande alors qu'elles sont attribuées à la Commission communautaire française et à la Commission communautaire flamande²⁴⁰.

1.2 Article 66.34 – Fonds d'attribution concernant la contribution du précompte professionnel à la sécurité sociale

Un prélèvement de 1,4 milliard d'euros est prévu à cet article. Il conviendrait par conséquent que l'article 66, § 1^{er}, 2^e alinéa²⁴¹ de la loi-programme du 2 janvier 2001 soit modifié pour permettre ce prélèvement en 2012.

239 Voir la remarque formulée à la partie III – Projet de budget des voies et moyens.

240 Justification projet de budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2012, doc. parl. Chambre, DOC 53 1945/012, p. 61.

241 Le montant fixé conformément à l'alinéa 1^{er} ne peut toutefois être inférieur au montant de 4.418.251 milliers d'euros et est adapté annuellement au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation. En cas d'insuffisance du produit de la TVA pour effectuer les paiements des montants dus en application de :

- 1° la décision du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes (2000/597/CE, Euratom) ;
- 2° l'article 43 de la loi-programme du 11 juillet 2005 ;
- 3° l'article 36, 1°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions ;
- 4° des articles 66, § 1^{er}, § 2, § 3 bis, § 3 sexies, 4^e alinéa, § 11, § 13 et 67 bis, de la présente loi ;
- 5° l'article 116 de la loi-programme du 27 décembre 2006 ;
- 6° des articles 190 et 191 de la loi-programme du 24 décembre 2002 ;
- 7° l'article 21ter de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité ;
- 8° des articles 57 à 59 de la loi-programme du 22 décembre 2008, un montant complémentaire peut être prélevé, pour les années 2009, 2010 et 2011 sur les recettes du précompte professionnel sans que ce prélèvement puisse être supérieur au montant de l'insuffisance constatée des recettes de TVA.

1.3 Article 66.35 – Fonds relatif au financement des fonds Maribel social par moyen d'une partie de la dispense de versement du précompte professionnel, Article 66.38 – Affectation à la sécurité sociale du produit de la cotisation spéciale de sécurité sociale

Ces deux fonds d'attribution devraient être des comptes de tiers. En effet, les recettes qui y transitent ne sont pas attribuées mais bien perçues par l'État pour le compte d'un tiers, l'ONSS en l'occurrence.

1.4 Article 66.97 – Affectation d'une partie de l'impôt des sociétés à la sécurité sociale, Article 66.98 – Affectation d'une partie de l'impôt non-résidents à la sécurité sociale, Article 66.99 – Affectation d'une partie de l'impôt des personnes physiques à la sécurité sociale

La méthode d'évaluation des montants n'est pas explicite et ne se réfère pas aux dispositions des articles 66, §§ 7, 8, 9, 10, 12 et 14 de la loi-programme du 2 janvier 2001. En outre, les montants qui doivent faire l'objet d'arrêtés royaux pour l'année 2012 ne sont pas précisés. Sur la base de ces dispositions légales, la Cour des comptes estime la somme de ces montants à 176.781.000 euros soit 1.414.000 euros de plus que la justification²⁴².

2 Fonds d'attribution concernant les recettes des impôts indirects

2.1 Article 66.31 – Fonds d'attribution concernant la contribution de la TVA au fonds Onem pour le congé éducatif

Pour l'année 2011, la justification éclaire partiellement le sens de l'ajout à l'article 66, § 2, 4, de la loi-programme du 2 janvier 2001²⁴³, introduit par l'article 61 de la loi-programme du 23 décembre 2009. Selon la justification, pour l'année 2011, en plus du montant de 25.384.000 euros prévu à l'article 66, § 2, 4^o de la loi du 2 janvier 2001, il est prévu une affectation complémentaire de 9.798.000 euros, ce qui porte l'affectation totale pour l'année 2011 à 35.182.000 euros. Toutefois, en vertu de l'arrêté royal du 27 juillet 2011, "le montant fixe, visé à l'article 66, § 2, 4^o, in fine, de la loi-programme du 2 janvier 2001 pour le financement du congé éducatif payé est pour l'année 2011 fixé à 12.700.000 euros". Dès lors, pour 2011, le montant attribué au congé éducation s'élèverait à 38.084.000 euros, soit 2.902.000 euros de plus qu'annoncé dans la justification²⁴⁴.

²⁴² Justification du projet de budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2012, doc. parl. Chambre DOC 1945/012, p. 92,94 et 96 : 53.093.000 euros + 405.000 euros + 121.869.000 euros = 175.367.000 euros.

²⁴³ Loi-programme du 2 janvier 2001, art. 66, § 2, 4 "un montant de 25.384.000 euros destinés au financement du congé éducation payé. Pour l'année 2011, ce montant est égal au montant des cotisations destinées au financement du congé éducation payé diminué de 30 millions euros".

²⁴⁴ Justification du projet de budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2012, doc. parl. Chambre DOC 53 1945/012, p. 66.

2.2 Article 66.33 – Affectation à la sécurité sociale du produit des accises sur les tabacs manufacturés

L'article 67ter de la loi-programme du 2 janvier 2001 prévoit le prélèvement de recettes d'accises à attribuer à l'Inami, sans aucune précision sur la nature des accises à prélever alors que l'article 66, § 5, de la même loi mentionne un prélèvement des recettes des accises sur la vente de tabacs manufacturés. Le montant à prélever sur les accises sur le tabac en application des dispositions s'élève à 834.525.163,80 euros²⁴⁵, soit 25.000 euros de plus que le montant inscrit sur cet article.

2.3 Article 66.37 - Fonds d'attribution concernant l'attribution de la TVA à la sécurité sociale

Pour permettre le prélèvement des recettes de la TVA en faveur du Fonds amiante, il conviendrait qu'une modification soit apportée à l'article 116, 1°, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006. En effet, depuis 2009, aucune disposition ne permet le prélèvement et l'attribution de 10 millions d'euros de recettes de la TVA au Fonds amiante.

Pour permettre le paiement de toutes les attributions des recettes TVA, il convient d'envisager la prolongation de l'application de l'article 66, § 1^{er}, 2^e al. de la loi-programme du 2 janvier 2001 pour pallier l'insuffisance probable des recettes TVA, au cours de l'année 2012.

Les articles 66 à 67 bis de la loi-programme du 2 janvier 2001 attribuent une partie des recettes de la TVA au financement alternatif de la sécurité sociale. Toutefois, les montants détaillés dans la justification impliquent la délibération d'une série d'arrêtés royaux relatifs aux matières suivantes :

- art. 66, § 1^{er}, 6^e al. chèques service : 668.788.000 euros ;
- art. 66, § 1^{er}, 8^e al. chômage temporaire : 69.902.000 euros ;
- art. 66, § 1^{er}, 13^e al. outplacement : 7.081.000 euros ;
- art. 66, § 1^{er}, 11^e al. Fonds de fermeture : 2.649.000 euros ;
- art. 66, § 2, 2°. A.L.E : 19.810.000 euros ;
- art. 66, § 1^{er}, 7^e al. premiers emplois : 4.720.000 euros ;
- art. 66, § 1^{er}, 10^e al. économie sociale : 842.000 euros ;
- art. 66, § 13 soins de santé pour les travailleurs salariés : 1.377.854.000 euros ;
- art. 66, § 13 soins de santé pour les travailleurs indépendants : 135.924.000 euros ;
- art. 67bis frais d'administration pour l'INAMI : 1.874.606.000 euros ;
- art. 66, § 1^{er}, 12^e al. Fonds des handicapés : 5.000.000 euros.

²⁴⁵ 757.989.798,87 euros pour l'Inami, 61.228.291,87 euros pour l'ONSS et 15.307.072,97 euros pour l'Inasti.

Pour les soins de santé, les recettes TVA à attribuer en 2012 ont été estimées²⁴⁶ à 3.456 millions d'euros pour les travailleurs salariés et à 341 millions d'euros pour les travailleurs indépendants. La justification indique des montants de 1.378 millions d'euros et 136 millions d'euros, c'est-à-dire une diminution de 2.078 millions d'euros pour les travailleurs salariés et de 205 millions d'euros pour les travailleurs indépendants, soit une diminution totale de 2.283 millions d'euros²⁴⁷. Le conclave budgétaire a fixé l'économie globale à 2.300 millions d'euros²⁴⁸.

Par ailleurs, diverses autres considérations concernent la justification :

- le Fonds de fermeture (IPA) est placé dans la rubrique "travailleurs indépendants" alors qu'il n'en fait pas partie ;
- le transfert des petits risques entre les salariés et les indépendants devraient se trouver dans la gestion globale des travailleurs salariés et indépendants ;
- de même, les suppléments Inami salariés et indépendants, devraient s'intituler "soins de santé" et être placés dans la rubrique gestion globale des travailleurs salariés et indépendants;
- dans la gestion globale le montant de 4 millions d'euros attribués à l'ONSS, prévus par l'article 66, § 3bis, 4e al. de la loi du 2 janvier 2001, figure sous une rubrique "handicapés" alors que la loi n'en précise pas la destination;
- en application de l'art. 66, § 1^{er}, 12^e al. de la loi-programme du 2 janvier 2001, la rubrique Fonds des handicapés doit être intitulée activation des demandeurs d'emploi avec une capacité diminuée et ne pas se trouver dans la rubrique Inami ;
- la rubrique affectation spéciale, qui concerne l'attribution visée par l'art. 66, § 11 de la même loi, trouverait mieux sa place dans le financement de l'ONSS.

2.4 Article 66.44 - Affectation concernant la contribution de la TVA à la sécurité sociale et au fonds des pensions de la police intégrée

En application des articles 190 et 191 de la loi-programme du 24 décembre 2002, des recettes de la TVA sont attribuées à l'ONSS-APL pour le compte des zones de police et au Fonds des Pensions de la police intégrée. Pour 2012, les montants des recettes prélevées sont inférieurs de 3.713.000 euros à la somme du montant visé à l'article 190 et prévu dans la circulaire PLP 48 du 12 octobre 2011 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2012 à l'usage des zones de police (103.155.000 euros) et du montant visé à l'article 191 et estimé des cotisations établies en % des traitements à verser au Fonds de pensions (109.782.000 euros), soit un total de 212.937.000 euros.

²⁴⁶ Quarante-deuxième rapport au gouvernement du comité de gestion de la sécurité sociale du 30 septembre 2011, p. 44.

²⁴⁷ Par rapport à un objectif budgétaire des soins de santé calculé selon la norme de croissance de 4,5 %.

²⁴⁸ Page 32 des notifications des décisions du conclave budgétaire du 1^{er} décembre 2011.

2.5 Article 66.93 – Fonds d’attribution concernant l’attribution provenant de la taxe annuelle sur les contrats d’assurance à l’Inasti

L’article 66, § 3 sexies, de la loi-programme du 2 janvier 2001 prévoit l’attribution d’un montant fixé à 2.530.000 euros pour 2008 à adapter annuellement aux taux de fluctuation de l’indice des prix Les montants cités dans la justification sont supérieurs à ceux obtenus en appliquant l’indexation prévue par la loi²⁴⁹.

Le prélèvement et l’attribution sont par conséquent excédentaires d’un montant cumulé de 65.463,51 euros (2,4 % du montant attribué).

²⁴⁹ Ce taux de fluctuation est de 0,95 % pour 2009, 1,0219 % pour 2010 et estimé à 1,0348 % pour 2011 et 1,095 % pour 2012.

$2.530.000,00 \times 0,95 = 2.528.735,00$ au lieu de 2.531.000,00 soit 2.265,00 euros de trop pour 2009 ;

$2.528.735,00 \times 1,0219 = 2.584.114,30$ au lieu de 2.642.539,56 soit 58.425,26 euros de trop pour 2010 ;

$2.584.114,30 \times 1,0348 = 2.674.041,47$ au lieu de 2.676.000,00 soit 1.958,53 euros de trop pour 2011 ;

$2.674.041,47 \times 1,0195 = 2.726.185,28$ au lieu de 2.729.000,00 soit 2.814,72 euros de trop pour 2012.

PARTIE IV – SÉCURITÉ SOCIALE

1 Introduction

Pour 2012, l'objectif budgétaire du gouvernement pour la sécurité sociale est d'arriver à un solde budgétaire nul en termes SEC. Diverses mesures d'économie sont prévues pour maîtriser les dépenses de la sécurité sociale. Une subvention spécifique de l'État de 3.596 millions d'euros contribue à l'objectif budgétaire.

Le montant total des recettes de la Gestion globale des travailleurs salariés est estimé à 67.049,9 millions d'euros, celui des dépenses à 66.803,1 millions d'euros. Le résultat budgétaire prévu en 2012 s'élève à 246,8 millions d'euros.

Le montant total des recettes de la Gestion globale des travailleurs indépendants est estimé à 6.367,4 millions d'euros, celui des dépenses à 6.253,8 millions d'euros. Le résultat budgétaire prévu s'élève à 113,6 millions d'euros.

Le montant total des recettes et des dépenses des Soins de santé est équilibré à 29.052,9 millions d'euros (hors secteur des indemnités).

À l'exception des mesures d'économies décidées par le gouvernement et des mesures spécifiques aux soins de santé, les prévisions de recettes et de dépenses pour les gestions globales des salariés et des indépendants sont basées sur les chiffres transmis au groupe de monitoring en septembre 2011²⁵⁰. Ces chiffres reposaient encore sur l'hypothèse d'une croissance économique de 1,6 % du PIB pour l'année 2012.

Pour tenir compte de l'adaptation nécessaire des montants établis en septembre aux nouvelles prévisions économiques et au taux de croissance du PIB retenu pour l'élaboration du budget 2012 (0,8 %), le gouvernement a prévu, au sein du montant de 11,3 milliards d'euros de mesures diverses décidées pour atteindre l'objectif budgétaire, un montant de 1,35 milliard d'euros pour corriger en 2012 les effets de la baisse de la croissance attendue. La partie de la correction conjoncturelle destinée à la sécurité sociale est de 637 millions d'euros – ce montant, destiné à compenser un déficit attendu, sera considéré comme une correction SEC négative.

2 Contrôle des données budgétaires par la Cour des comptes

La Cour des comptes a contrôlé les propositions budgétaires notamment grâce aux données obtenues sur place dans les différents organismes contrôlés.

Si la Cour a pu contrôler les montants des préfigurations de septembre 2011, tous les renseignements concernant les montants des estimations des nouvelles mesures budgétaires de décembre 2011 relatives à la sécurité sociale n'ont pu être obtenus. La Cour des comptes a toutefois reçu tous les éclaircissements souhaités pour les soins de santé, secteur dans lequel tous les mécanismes de concertation ont été mis en œuvre.

²⁵⁰ 42^e rapport au gouvernement de l'ONSS - Gestion globale du 23 septembre 2011 et 2^e rapport au gouvernement sur le statut social des indépendants du 5 octobre 2011.

Afin de réaliser ces économies, la législation doit d'abord être modifiée. Dans la branche chômage, par exemple, la réglementation a déjà été adaptée aux décisions concernant les allocations d'attente, la prépension et l'interruption de carrière, mais l'ensemble de la réforme des allocations de chômage doit encore être élaboré. De même, dans les soins de santé, les mesures d'économie doivent encore être mises en œuvre (hormis les mesures du secteur des médicaments). Les principes de base de la réforme des pensions ont été fixés dans la loi du 28 décembre 2011, mais ces dispositions doivent encore être exécutées.

Par ailleurs, les arrêtés royaux fixant les montants du financement alternatif doivent être pris en temps voulu.

3 Gestion globale des travailleurs salariés

3.1. Recettes

3.1.1. Évolution globale des recettes courantes

Les prévisions des recettes courantes de l'ONSS-gestion globale pour le budget 2012 augmentent de 2,98 % en comparaison avec le budget 2011 et de 3,11 % en comparaison avec les estimations des réalisations 2011 adaptées en septembre 2011.

Cette croissance par rapport aux réalisations provisoires 2011 résulte :

- de l'augmentation de 4,70 % des cotisations (dus essentiellement à la hausse des cotisations ordinaires et aux mesures gouvernementales) ;
- de l'augmentation de 33,26 % des subventions de l'État (la subvention spécifique étant triplée), partiellement compensée par une diminution de 10,01 % du financement alternatif ;
- et de la réduction de 26,65 % des autres recettes, principalement suite à la disparition des transferts de l'Inami-Soins de santé²⁵¹.

3.1.2. Cotisations

a) Cotisations ordinaires

En 2012, les cotisations ordinaires s'élèveraient à 40.978,3 millions d'euros, soit une augmentation de 1.487,8 millions d'euros (+ 3,77 %) par rapport aux réalisations provisoires 2011.

²⁵¹ Suppression de la contribution au Fonds pour l'avenir des soins de santé et de la contribution à l'objectif budgétaire.

La Cour des comptes observe que les réductions de cotisations, qui étaient encore de 6.452,5 millions d'euros en 2010, atteignent 6.854,2 millions d'euros selon les réalisations provisoires 2011 (+ 6,23 % comparé à l'année précédente) et devraient continuer de progresser à prix courants, selon les estimations budgétaires, pour se chiffrer à 6.907,4 millions d'euros en 2012 (+ 0,78 % comparé à l'année précédente). Les réductions de cotisations constituent un manque à gagner au niveau des recettes de l'ONSS, même si elles génèrent des effets retour en matière d'emploi. En vue d'anticiper une réduction des cotisations sociales en 2012, suite à la détérioration attendue de la situation économique, le gouvernement a inclus ce différentiel dans la correction conjoncturelle de 637 millions d'euros.

b) Cotisations spécifiques

Les cotisations spécifiques, qui concernent principalement le double pécule de vacances, les primes d'assurance-groupe et les voitures de société, augmentent de 103,6 millions d'euros (+ 5,37 %) par rapport aux réalisations provisoires 2011.

c) Mesures gouvernementales

Les mesures gouvernementales, estimées à 357,4 millions d'euros, sont explicitées dans les commentaires de l'exposé général²⁵².

Les principales mesures sont les réformes structurelles du marché de l'emploi, avec un impact escompté en recettes de 91,9 millions d'euros (cf. point 3.3.), et la lutte contre la fraude sociale.

Mesures de lutte contre la fraude sociale

De manière générale, le gouvernement entend poursuivre le travail du collège pour la lutte contre la fraude et du comité ministériel pour la lutte contre la fraude sociale et fiscale.

En 2012, un seul plan regroupera l'ensemble des mesures prises.

Une série de mesures existantes seront poursuivies :

- le renforcement des collaborations internationales en matière de fraude transfrontalière via la conclusion d'accords bilatéraux ;
- l'amélioration de la collaboration entre les différents services de contrôle ;
- l'exploitation accrue des bases de données (data matching et data mining) ;
- la lutte contre les faux indépendants et les faux travailleurs salariés ;
- l'instauration de mesures spécifiques dans des secteurs à risques²⁵³ ;
- la lutte contre les faux documents sociaux.

Des mesures nouvelles seront également mises en œuvre.

²⁵² Exposé général, budget 2012, "La gestion globale des travailleurs salariés", tableau II.2, p. 176.

²⁵³ Construction, viande, nettoyage, titres-services

- Il y a lieu de mentionner tout particulièrement une mesure décidée par la ministre des Affaires sociales qui fait suite à un audit de la Cour des comptes en matière d'indemnités²⁵⁴. Désormais, les mutuelles auront l'obligation d'informer l'Inami une fois par trimestre sur le montant total des paiements indus. Il faudra en outre mentionner la cause du paiement indu. Cette mesure doit permettre au Service du contrôle administratif de l'Inami d'avoir une vision plus complète sur tous les cas de paiements indus. Toutefois, cette mesure ne sera pas opérationnelle en 2012 et nécessitera la modification de la loi de 1994 sur l'Inami.
- Suite à des initiatives de l'Auditorat du travail, les services de contrôle seront amenés à collaborer pour lutter contre les élections de domicile fictif .

Des modifications légales seront également prévues :

- la fixation d'une période pendant laquelle un employeur ne pourra plus bénéficier de dispenses et réductions de cotisations s'il n'a pas respecté ses obligations en matière de Dimona et DmfA ;
- la lutte contre les entreprises fictives.

Un montant de 2,5 millions d'euros a été prévu pour renforcer les services de contrôle, dont 625.000 euros pour l'ONSS-Gestion globale.

Le rendement financier des mesures précitées a été évalué à 110 millions d'euros - dont 99 millions d'euros ont été attribués à l'ONSS-Gestion globale et 11 millions d'euros à l'Inasti-Gestion globale -, auquel il faut ajouter 30 millions d'euros pour la mesure Sigedis²⁵⁵ prévue depuis 2010 mais qui n'a pas encore pu être mise en œuvre.

La Cour n'a obtenu aucune information sur la méthode et les hypothèses retenues pour évaluer ce montant. La ventilation de l'estimation globale²⁵⁶ a néanmoins été fournie. Cette estimation est sensiblement plus élevée que les prévisions établies pour le budget 2011 (45 millions d'euros). La Cour attire l'attention sur le fait qu'il y a souvent une grande différence entre les montants enrôlés et les montants effectivement perçus – ce qui est le cas en particulier pour la fraude aux titres-services.

254 Cour des comptes, *La gestion des indemnités de l'assurance maladie-invalidité*, Rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, avril 2011, 42 pages, disponible sur le site www.courdescomptes.be.

255 Sigedis est une asbl auprès de l'ONP qui gère, entre autres des informations sur le deuxième pilier des pensions – il s'agirait de récupérer la cotisation de 8,86% non perçue sur les versements au deuxième pilier.

256 Estimations chiffrées établies au 15 décembre 2011 par le secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale, adjoint au Premier ministre.

Recettes estimées pour 2012 - hors Sigedis (en millions d'euros)

Amélioration de la collaboration entre services de contrôle et échanges de données	40,3
Lutte contre la fraude aux cotisations	37
Lutte contre la fraude aux allocations	25
Lutte contre la fraude transfrontalière	7,7
TOTAL	110

3.1.3. Subventions de l'État

a) Subvention des prestations

La subvention destinée aux prestations s'élève à 6.182,3 millions d'euros et augmente de 122,5 millions d'euros (+ 2,02 %) par rapport aux réalisations provisoires 2011.

b) Subvention spécifique

Comme en 2010 et en 2011, le Gouvernement prévoit d'assurer l'équilibre financier de la sécurité sociale par une dotation complémentaire aux financements existants, et ce jusqu'en 2014.

La subvention spécifique, calculée chaque année de telle sorte que les comptes SEC de la sécurité sociale ne présentent ni surplus ni déficit, s'élève à 3.236 millions d'euros selon les prévisions budgétaires 2012, soit une augmentation de 2.228,4 millions d'euros (+ 221,16 %) par rapport aux réalisations provisoires 2011.

L'article 73 de la loi-programme du 23 décembre 2009 attribuait à l'ONSS-Gestion globale un montant de 1.643,9 millions d'euros en 2011. La moitié de ce montant devait être versée en douze tranches mensuelles et l'autre moitié pouvait faire l'objet d'une adaptation par arrêté royal en fonction de l'évolution économique. En 2011, le montant prévu a été ramené à 1.007,6 millions d'euros en raison de la bonne situation de trésorerie de l'ONSS-gestion globale.

3.1.4. Financement alternatif

Le financement alternatif de l'ONSS-Gestion globale s'élève, en 2012, à 11.507,1 millions d'euros. Il diminue de 1.279,5 millions d'euros (-10,01 %) par rapport aux réalisations provisoires 2011.

Ce résultat s'explique essentiellement par :

- l'augmentation de 143,9 millions d'euros (+ 1,58 %) du prélèvement sur les recettes TVA et de 100,5 millions d'euros (+ 23,06 %) du précompte mobilier ;
- la diminution de 1.525,2 millions d'euros (- 52,5 %) du financement alternatif Inami-Soins de santé.

La diminution importante du financement alternatif Inami-Soins de santé est directement liée à la fixation de l'objectif budgétaire des soins de santé à un montant inférieur de 2 milliards d'euros à celui obtenu en appliquant l'ancienne norme de 4,5 % (+ indice santé)²⁵⁷.

3.1.5. Transferts externes

Les transferts externes diminuent de 1.095,5 millions d'euros suite à la suppression des transferts provenant des soins de santé et à la diminution des autres transferts provenant notamment du FAT et de l'Onem.

3.1.6. Revenus de placements

La Cour des comptes constate qu'un revenu de 212 millions d'euros est inscrit comme revenu de placement relatif aux réévaluations des portefeuilles. Comme les années précédentes, elle fait remarquer que ce montant n'est pas utilisable pour faire face aux dépenses budgétaires, que la réévaluation est neutralisée dans la consolidation SEC et que les intérêts sont capitalisés²⁵⁸ (à l'exception des intérêts du Fonds pour l'avenir des soins de santé, qui sont reversés en 2012 aux gestions globales).

3.2. Dépenses

3.2.1. Évolution des dépenses courantes

Les prévisions des dépenses courantes de l'ONSS-gestion globale pour le budget 2012 augmentent de 1,43 % en comparaison avec le budget 2011 et de 0,93 % en comparaison avec les estimations des réalisations 2011 adaptées en septembre 2011.

Cette évolution par rapport aux réalisations provisoires 2011 est due :

- à l'augmentation de 3,38 % des prestations hors soins de santé (hausse principalement en matière d'indemnités, de pensions et de chômage) et de 8,51 % des dépenses diverses, qui comprennent la hausse du coût des titres-services ;
- à la diminution de 0,02 % des frais de paiement, de 1,96 % des frais d'administration, de 3,88 % des transferts externes (essentiellement vers l'Inami-Soins de santé) et de 54,64 % des charges d'intérêt ;
- à l'inscription d'un montant non réparti, destiné à couvrir l'indexation anticipée d'un mois des prestations, soit 67,3 millions d'euros.

²⁵⁷ Voir ci-après les commentaires sur les soins de santé.

²⁵⁸ *Doc. parl.*, Chambre, 27 avril 2011, Commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2011, p. 50.

3.2.2. Prestations hors soins de santé

a) Inami-indemnités

Les prestations Inami-indemnités augmentent de 385,2 millions d'euros (+ 7,04 %) par rapport aux réalisations provisoires 2011.

L'accroissement de ces dépenses résulterait principalement d'une adaptation des indemnités à l'index (+ 2,34 %) et d'une augmentation du nombre des jours indemnisés (de + 1,15 % à + 4,14 %, selon la nature des prestations).

Ces prévisions sont légèrement inférieures à celles établies en septembre 2011 par le service indemnités de l'Inami en raison "d'une combinaison des effets d'une application plus cohérente de la réglementation actuelle, du suivi des recommandations de la Cour des comptes et de la mise en œuvre du plan "back to work" "²⁵⁹.

b) ONP

Les dépenses de pension augmentent de 1.098,3 millions d'euros (+ 5,70%) par rapport aux réalisations provisoires 2011.

Réforme des pensions

La loi du 28 décembre 2011²⁶⁰ comporte un certain nombre de mesures structurelles visant à prolonger le maintien en activité des travailleurs, à savoir :

- le relèvement de l'âge minimum et du nombre d'années de carrière permettant le départ à la pension anticipée ;
- prise en compte moindre de certaines périodes d'inactivité dans le calcul de la pension ;
- le relèvement du nombre d'années de carrière pour les mineurs, les marins, les journalistes professionnels et le personnel naviguant de l'aviation civile jusqu'au nombre d'années en vigueur pour l'ensemble des travailleurs et, conjointement à cette prolongation de carrière, l'abrogation, au 31 décembre 2011, des régimes particuliers applicables aux journalistes professionnels et à l'aviation civile.

L'impact de ces réformes sur les dépenses en matière de pensions ne se fera pas sentir avant 2013 :

- en ce qui concerne l'abrogation des régimes particuliers, une période de transition est prévue pour les travailleurs de 55 ans et plus ;

²⁵⁹ Exposé général, Doc. parl. Ch. DOC 53 1942/001, p. 186. Le suivi des recommandations de la Cour se réfère à *La gestion des indemnités de l'assurance maladie-invalidité*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, avril 2011, disponible sur le site www.courdescomptes.be.

²⁶⁰ Loi du 28 décembre 2011 portant dispositions diverses, Moniteur belge du 30 décembre 2011; éd. 4.

- le relèvement de l'âge effectif de la pension anticipée et du nombre d'années de carrière ne s'applique qu'aux pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1^{er} janvier 2013.

D'après les calculs de l'ONP, l'augmentation de l'âge de la pension générerait, pour les régimes des travailleurs salariés et indépendants conjointement, une économie de 21,3 millions d'euros en 2013 et de 49,7 millions d'euros en 2014. En outre, cette économie ne représente qu'une fraction des 292 millions d'euros que la réforme des pensions devrait générer au total en 2013, étant donné qu'il faut également tenir compte de l'impact de la réforme des pensions du secteur public. Il n'a pas été possible, en l'absence d'informations détaillées, de déterminer si la réforme des pensions du secteur public permettra de réaliser une économie de 270 millions d'euros en 2013.

Pensions des journalistes professionnels et de l'aviation civile

L'abrogation au 31 décembre 2011 des règles spéciales applicables au personnel volant de l'aviation civile et aux journalistes professionnels a en pratique des conséquences sur les cotisations perçues : à défaut de dispositions complémentaires, l'obligation, pour les employeurs et les travailleurs assujettis à ces régimes, de verser des cotisations supplémentaires ne s'applique plus. L'ONP estime le rendement de ces cotisations pour 2012 à 19,2 millions d'euros.

La Cour des comptes fait observer que, si les dispositions transitoires ne prévoient pas de financement supplémentaire pour les droits acquis jusqu'au 31 décembre 2011, la gestion globale des travailleurs salariés devra en supporter l'intégralité des coûts.

Projet Athena

Le projet Athena de l'ASBL Sigedis a pour but de développer une banque de données multisectorielle des carrières. L'ONP n'a pas encore prévu dans son budget 2012 de crédits ou de sources de financement pour ce projet parce qu'il attend l'avis du Conseil national du travail, rédigé sur la base des études et analyses préparatoires de l'ASBL Sigedis, au sujet du scénario à suivre quant au déroulement par phases, au calendrier et au rôle des divers acteurs concernés par le projet ou qui doivent l'être.

Dans son Cahier 2011 relatif à la sécurité sociale, la Cour des comptes a fait observer que *"la formalisation du transfert des activités de Cimire, la dissolution de cette ASBL et la destination définitive de ses droits, obligations et patrimoine subissent un retard. Ce retard est dû aux décisions stratégiques à prendre en ce qui concerne la mise sur pied d'une banque de données multisectorielle des carrières (projet Athena). Il en résulte aussi une incertitude dans la répartition définitive des tâches entre l'ONP et Sigedis"*²⁶¹.

²⁶¹ Cour des comptes, Cahier 2011 relatif à la sécurité sociale, p. 92-95.

Transfert du paiement des prestations du SCDF à l'ONP

La Cour des comptes fait remarquer qu'aucun moyen n'a été inscrit au budget 2012 pour le transfert à l'ONP du paiement des prestations gérées par le SdPSP et payées par le SCDF. Le troisième contrat d'administration 2010-2012²⁶² de l'ONP stipule que d'ici la fin de ce contrat, l'Office s'occupera de l'exécution pratique du paiement des prestations gérées par le SdPSP, sur la base des instructions de ce dernier. La reprise par l'ONP du paiement des pensions du secteur public doit encore être réglée par des dispositions légales plus précises. Il y aura lieu d'adapter ensuite le contrat d'administration de manière à dégager des moyens budgétaires supplémentaires indispensables à l'intégration de ces paiements dans les programmes de paiement de l'ONP.

c) Onafts

Les prestations en matière d'allocations familiales augmentent de 136,6 millions d'euros (+ 3,12 %) par rapport aux réalisations provisoires 2011.

Un arrêté royal devrait permettre d'accroître la participation des tiers dans les frais d'administration lorsque l'ONAFTS agit pour leur compte²⁶³.

d) Onem

Les dépenses relatives aux prépensions augmentent de 17,4 millions d'euros (+ 1,06 %), tandis que celles relatives au chômage et à l'interruption de carrière diminuent respectivement de 283,1 millions d'euros (- 3,88 %) et de 26,8 millions d'euros (- 3,30 %), par rapport aux réalisations provisoires 2011.

En ce qui concerne les mesures spécifiques, il est renvoyé au point 3.3. sur la réforme structurelle du marché de l'emploi.

3.2.3. Frais d'administration

Les frais d'administration diminuent de 23,5 millions d'euros (- 1,96 %) par rapport aux réalisations provisoires 2011.

Ce résultat comprend :

- l'augmentation des frais des organismes centraux de 8,2 millions d'euros (+ 1,18 %) ;
- la diminution des frais des services tiers de 7,9 millions d'euros (-1,56 %) ;
- une nouvelle économie de dépense d'un montant de 23,9 millions d'euros.

La note sous le tableau II.2 de l'exposé général précise que les économies dans les frais de gestion des IPSS non réparties se chiffrent à 33 millions d'euros et que le montant de 23,9 millions d'euros est attribué provisoirement au prorata. Seul l'Inami a déterminé jusqu'à présent un montant propre d'économie dans ses frais de gestion.

²⁶² Arrêté royal du 22 décembre 2009 portant approbation du troisième contrat d'administration de l'Office national des pensions, article 20 du contrat d'administration.

²⁶³ Cour des comptes, 165^e Cahier, Frais d'administration relatifs aux allocations familiales versées pour le compte de tiers, p. 442-446.

Outre les économies sur les frais d'administration, il a aussi été prévu, par analogie avec les mesures prises pour les départements fédéraux, qu'un montant de 102 millions ne serait pas dépensé en 2012. Cette sous-utilisation n'est pas répartie entre les différentes institutions, mais est reprise de manière globale dans les corrections SEC²⁶⁴.

3.2.4. Transferts externes

Les transferts vers l'Inami-Soins de santé diminuent de 938,2 millions d'euros (- 4,17 %) par rapport aux réalisations provisoires 2011. Cette baisse est liée à la nouvelle définition de l'objectif budgétaire des soins de santé.

3.2.5. Charges d'intérêt

Les charges d'intérêt diminuent de 9,6 millions d'euros (- 54,64 %) par rapport aux réalisations provisoires 2011 et reviennent à un montant comparable à celui des réalisations provisoires 2010.

Ces charges sont essentiellement dues à la gestion quotidienne des besoins de trésorerie de la Gestion globale. Après un doublement des taux d'intérêt début 2011, l'ONSS-Gestion globale devrait, d'après les renseignements obtenus auprès de l'Office, bénéficiant du maintien, en 2012, de taux d'intérêt à court terme favorables, dans le sens de l'évolution constatée au dernier trimestre 2011.

3.2.6. Divers

Les dépenses les plus importantes sont celles relatives aux titres-services, qui augmentent de 142,7 millions d'euros (+ 10,05 %) par rapport aux réalisations provisoires 2011. La limitation du nombre de titres services par personne en 2012 n'aura qu'un effet limité (estimé à 7 millions d'euros) sur l'augmentation de ces dépenses.

Une limitation supplémentaire du nombre de titres-services sera instaurée à partir du 1^{er} janvier 2012. Un utilisateur pourra commander au maximum 500 titres-services par an. Le nombre sera limité à 1.000 par famille. Le plafond de 1.000 titres-services par famille et par année civile ne s'applique toutefois pas aux utilisateurs autorisés à commander plus de 500 titres-services par an dans le régime actuel²⁶⁵.

Sur la base des données historiques de la société émettrice, l'économie est estimée à environ 2,8 millions d'euros sur base annuelle, soit un montant plus bas que celui inscrit à cette fin dans le projet de budget (7 millions d'euros sur base annuelle). La Cour des comptes fait remarquer que les autres mesures en matière de titres-services qui y sont également reprises ne sont pas directement chiffrables. L'économie ne sera réalisée qu'à la suite d'un contrôle par les services d'inspection, qui permettra d'identifier les infractions.

264 Cf. Exposé général, tableau p.49.

265 Les utilisateurs handicapés, les utilisateurs ayant un enfant handicapé à leur charge ou les familles monoparentales ayant à leur charge un ou plusieurs enfants.

Le prix des titres-services sera majoré d'un euro à partir de 2013. On compte toutefois que cette augmentation n'aura qu'une faible incidence sur le nombre d'utilisateurs ou de titres-services achetés. L'économie pour le budget de l'Onem est estimée à 86 millions d'euros pour 2013. Dans les années qui suivront, la hausse du prix du titre-service permettra de réaliser une économie annuelle de 121 millions d'euros pour le budget de l'Onem (ce calcul repose sur une estimation du nombre de titres-services vendus pour 2013)²⁶⁶.

3.2.7. Dépenses en capital

La loi-programme du 23 décembre 2009 a prévu la possibilité, en son article 74, d'octroyer un prêt sans intérêts à l'ONSS-Gestion globale en 2010 et en 2011. Ce prêt étant destiné à limiter le déficit de la sécurité sociale en termes SEC à 0,5 % en 2010 et 0,3 % en 2011, son montant peut être adapté en fonction de l'évolution des recettes et des dépenses de l'année en cours. Ainsi, un montant de 952,7 millions d'euros a été octroyé pour l'année 2010²⁶⁷ au lieu du montant prévu dans la loi de 1.712,8 millions d'euros. Pour 2011, seul un montant de 290 millions d'euros a été versé sur le montant prévu de 1.066,1 millions d'euros (le montant définitif doit encore être fixé²⁶⁸).

Conformément aux dispositions légales, l'ONSS-Gestion globale a inscrit en 2012 un premier remboursement dans son budget pour un montant de 100,9 millions d'euros. Ce montant a été calculé au départ des versements pour 2010 (952,7 millions d'euros) et de la somme légale de 1.066,1 millions d'euros pour 2011. Pour le calcul du remboursement, le budget des voies et moyens s'est basé sur un montant de 952,7 millions pour 2010 et sur le montant réduit de 290 millions d'euros pour 2012, ce qui correspond à une recette de 62,1 millions d'euros.

266 Les recettes inférieures pour 2013 s'expliquent par le fait que les trois derniers mois de l'année ne sont payés qu'au mois de janvier de l'année qui suit.

267 De ce montant, 856,4 millions d'euros ont été versés en 2010. Le solde de 96,3 millions d'euros a été calculé sur la base de la situation de trésorerie réelle pour 2010 et a été versé en 2011. (Cf. l'article 1 de l'arrêté royal du 23 mars 2011 fixant le montant de la deuxième tranche du prêt pour l'année 2010 et le montant de la première tranche du prêt pour l'année 2011, visés à l'article 74, alinéa 1^{er}, de la loi-programme du 23 décembre 2009, qui doivent être versés par l'État fédéral, par l'intermédiaire de l'administration de la Trésorerie, à l'ONSS-Gestion globale.

268 Cf. Article 2 de l'arrêté royal précité du 23 mars 2011.

3.3. Réformes structurelles du marché du travail

3.3.1. Mesures concernant les allocations de chômage

a) Renforcement des conditions d'accès aux allocations d'insertion (d'attente) et limitation dans le temps des allocations d'insertion

À partir du 1^{er} janvier 2012, le stage d'insertion professionnelle sera porté à 310 jours (soit 12 mois au sens de la réglementation sur le chômage) pour tous les nouveaux demandeurs d'emploi, quel que soit leur âge, et les personnes en stage d'insertion professionnelle ne pourront bénéficier d'allocations d'insertion que si elles démontrent une démarche active en vue de décrocher un emploi ou une participation active à un " trajet individuel d'insertion".

Le renforcement des conditions d'accès aux allocations d'insertion et leur limitation dans le temps (à trois ans) devraient générer en 2012 une économie estimée de 131 millions d'euros, dont 81 pour l'allongement de la durée du stage. Pour 2013 et 2014, les estimations s'élèvent respectivement à 134 et à 136 millions d'euros.

Le montant des économies estimé à 81 millions d'euros en 2012 pour l'allongement de la durée du stage a été calculé au départ des flux entrants pour une année complète. Comme le nouveau régime ne porte que sur les nouveaux demandeurs d'emploi introduisant une demande d'allocation à partir du 1^{er} janvier 2012, le montant des économies qui devraient être réalisées en 2012 est surestimé. L'économie réalisée pour 2012 sera par conséquent très limitée (Elle se réduira à l'impact de trois mois). Cette économie inscrite au budget a donc été surestimée d'un montant de 67,5 millions d'euros.

Les économies générées par l'allongement du stage d'attente si l'intéressé n'obtient pas trois évaluations positives et par la suspension des allocations d'insertion pour une période de six mois n'auront pas encore d'impact sur le budget en 2012, puisque trois évaluations doivent avoir été réalisées au préalable et qu'elles ont lieu tous les quatre mois. De plus, les services régionaux de l'emploi doivent encore s'organiser à cette fin.

Les économies découlant de la limitation à trois ans ne déboucheront sur un refus des allocations d'insertion qu'à partir de 2015. Il semble dès lors très prématuré de prévoir pour 2012 une économie supplémentaire de 50 millions d'euros. Les estimations pour 2013 et 2014 (de respectivement 134 et 136 millions d'euros) paraissent également trop élevées eu égard à l'entrée en vigueur complète en 2015 seulement de la limitation à trois ans.

b) Hausse de l'âge donnant accès au complément d'ancienneté

Le relèvement de la condition d'âge de 50 ans à 55 ans pour l'accès au complément d'ancienneté devrait générer en 2012 une économie estimée de 7,5 millions d'euros.

D'après les calculs de l'Onem basés sur le nombre de nouveaux bénéficiaires par an, il en découlerait une économie de 0,3 million d'euros sur une base annuelle. Comme cette mesure n'entre en vigueur que le 1^{er} juillet 2012²⁶⁹, l'économie réalisée en 2012 se limiterait à 0,15 million d'euros. L'économie concernant le complément d'ancienneté a donc été surestimée pour 2012 à raison de 7,35 millions d'euros.

L'économie de 15 millions d'euros estimée pour 2013 ainsi que 2014 correspond au calcul effectué par l'Onem lorsque cette mesure aura atteint sa vitesse de croisière. Or, ce n'est qu'à partir de 2016 que cette mesure permettra pleinement de réaliser des économies.

c) Dégressivité accrue des allocations de chômage

Les économies résultant de la dégressivité accrue des allocations de chômage, du contrôle de disponibilité renforcé pour le marché du travail et du resserrement des conditions de l'emploi convenable ont fait l'objet d'une estimation totale de 116 millions d'euros pour 2012.

La dégressivité des allocations de chômage augmentera et les allocations mêmes varieront en fonction des périodes.

Cette mesure entrera en vigueur dans le courant de 2012 pour les nouveaux venus. Des mesures transitoires sont prévues pour les bénéficiaires actuels.

Pour éviter que la réforme n'entraîne des coûts supplémentaires en 2012, celle de la première période (comportant des allocations de chômage plus élevées) n'entrera en vigueur qu'en 2013, tandis que les modifications apportées aux deuxième et troisième périodes seront déjà d'application en 2012.

L'augmentation des allocations de chômage en première période est évaluée à un montant annuel de 23,8 millions d'euros à partir de 2013.

À partir de 2013, les conditions d'accès aux allocations de chômage et de retour en première ou en deuxième période seront assouplies pour mieux tenir compte des situations de travail à temps partiel, en intérim, en courte durée ou avec des contrats à durée déterminée.

L'Onem a établi un calcul basé sur des hypothèses relatives à la composition des catégories de chômeurs et au caractère linéaire de la dégressivité.

Sur cette base, les économies nettes s'élèvent à 22,6 millions d'euros en 2012, 35,9 millions d'euros en 2013 et 72,9 millions d'euros en 2014.

²⁶⁹ De sorte qu'elle ne s'appliquera que trois mois en moyenne aux chômeurs qui entrent dans le circuit dans le courant du second trimestre.

d) Disponibilité sur le marché du travail

Le principe de disponibilité sera porté à 60 ans à partir de 2013. Les économies potentielles qui devraient en découler n'ont pas été budgétées séparément.

Cette mesure ne prenant cours qu'en 2013, elle n'aura pas encore d'impact sur le budget de 2012.

La compétence de contrôle de la disponibilité sera transférée aux Régions (Forem/VDAB/Actiris), impliquant un transfert de personnel et de moyens.

Le gouvernement fédéral augmentera l'âge du contrôle de disponibilité active à 55 ans en 2013 et à 58 ans au moins en 2016, mais, dès que la compétence de "contrôle de la disponibilité" sera transférée aux Régions, celles-ci pourront encore adapter l'âge du contrôle de disponibilité pour mieux tenir compte de la spécificité de leur marché du travail.

Une procédure de contrôle de disponibilité plus rapide devrait être mise en place par le biais d'un accord de coopération avec les Régions. L'objectif est de réduire de moitié les délais de contrôle.

Il n'existe aucune information quant à la charge de travail supplémentaire qui en résultera pour les services (régionaux) de l'emploi et aux coûts éventuels.

e) Resserrement des conditions de l'emploi convenable

Les économies qui devraient découler du resserrement des conditions de l'emploi convenable (la distance entre le domicile et le lieu de travail est portée de 25 à 60 kilomètres et le délai de 6 mois pendant lequel un emploi peut être considéré comme non convenable sera raccourci ; il s'élèvera à 3 à 5 mois en fonction de l'âge et de l'ancienneté) n'ont pas été budgétées séparément.

f) Impact des réformes structurelles du marché du travail

Les réformes structurelles du marché du travail doivent conduire à une augmentation du taux d'emploi, qui donnera lieu à une diminution des prestations de la sécurité sociale et à un effet retour engendré par le surcroît d'activité économique.

Cumulés avec les gains budgétaires liés à la réforme de la dégressivité des allocations de chômage et compte tenu de l'impact qui a déjà été intégré au niveau de la réforme des allocations d'insertion, on s'attend en 2012 à un gain de 115,6 millions d'euros en termes de moindres prestations et de 91,9 millions d'euros en termes de récupérations.

Pour budgéter ces deux aspects, le gouvernement présuppose que chaque emploi supplémentaire rapporte 28.000 euros, dont 10.488 euros en moindres prestations (et 17.512 euros en récupérations par le biais des cotisations sociales perçues et des impôts).

Le gouvernement compte que les réformes structurelles proposées généreront 15.000 emplois supplémentaires en 2012, 26.000 en 2013 et 36.000 en 2014.

Le montant des moindres prestations correspond au montant moyen perçu par un chômeur indemnisé après un emploi à temps plein. Les documents budgétaires ne fournissent pas d'information sur la manière d'estimer les emplois supplémentaires attendus.

3.3.2. Responsabilisation en cas de chômage temporaire

Il est prévu dans le budget qu'en concertation avec les partenaires sociaux, un mécanisme de responsabilisation des employeurs soit mis en place à partir de 2012 en cas de recours excessif au chômage temporaire. La responsabilisation devra générer des recettes supplémentaires d'un montant de 14 millions d'euros pour 2012 et les années qui suivent. Les partenaires sociaux devront étudier comment responsabiliser les employeurs individuels. Une contribution annuelle est envisagée. Elle serait due par les employeurs qui recourent indûment au régime du chômage temporaire, comme c'est le cas dans le secteur de la construction. La contribution annuelle pourrait correspondre à un montant fixe par jour de chômage dépassant un plafond à déterminer. Dans le secteur de la construction, ce plafond a été fixé à 110 jours de chômage.

Pour réaliser des recettes annuelles de 14 millions d'euros en matière de recours excessif du chômage temporaire, il y a lieu de prévoir une contribution de responsabilisation de cinq euros par jour pour le nombre de jours de chômage temporaire dépassant le plafond des 110 jours par employeur.

3.3.3. Prépensions

Les règles présidant à la prépension conventionnelle sont remaniées. À dater du 1^{er} janvier 2012, la prépension à mi-temps est supprimée. Le régime s'éteindra progressivement, du fait que plus aucun nouvel entrant ne sera admis dans ce régime à partir de 2012.

Le régime général des prépensions sera soumis à des conditions plus strictes en matière d'âge et de carrière. Pour les nouvelles CCT conclues à partir du 1^{er} janvier 2012, l'âge minimum de départ à la prépension sera porté à 60 ans, et l'ancienneté professionnelle, à 40 ans. Les conditions demeurent inchangées pour les CCT existantes. Ce n'est qu'à partir du 1^{er} janvier 2015 que les conditions relatives aux CCT existantes et celles des nouvelles CCT seront équivalentes ; elles retiendront un âge minimum de 60 ans et une ancienneté professionnelle de 40 ans.

La prépension en cas de licenciement collectif reste possible. Pour les entreprises en difficultés, l'âge minimum de 50 ans sera porté à 52 ans en 2012 et, en y ajoutant six mois par an, à 55 ans en 2018. Pour les entreprises en restructuration, l'âge est porté à 55 ans à partir du 1^{er} janvier 2013. Les entreprises en restructuration ont le droit d'appliquer des limites d'âge inférieures sous certaines conditions²⁷⁰.

²⁷⁰ Si le licenciement collectif porte sur 20 % au moins du personnel et qu'il s'agit des travailleurs d'une même unité technique ou d'un segment complet d'activité existant depuis minimum deux ans, la prépension pourra être prise au 1^{er} janvier 2013 à 52,5 ans au lieu de 55 ans.

Au total, les économies liées au régime des prépensions sont évaluées à 25 millions d'euros pour 2012, 50 millions d'euros pour 2013 et 75 millions d'euros pour 2014. Le SPF Sécurité sociale part du principe que le montant de 2012 sera ventilé entre les cotisations ONSS complémentaires (20 millions d'euros) et les dépenses Onem (5 millions).

La suppression de la prépension à mi-temps devrait engendrer une économie brute de 2,78 millions d'euros. On s'attend néanmoins à un effet de substitution à concurrence de 30 % vers le secteur du chômage, d'où un surcoût de quelque 2,08 millions d'euros. D'après les calculs de l'Onem, l'économie nette en matière de prépension à mi-temps se chiffre à 0,7 million d'euros.

L'Onem estime les économies découlant de l'adaptation des conditions d'accès à la prépension à 6,3 millions d'euros par an. L'économie attendue en 2012 s'élève à 3,1 millions d'euros.

Pour les entreprises en restructuration, l'âge minimum sera porté à 55 ans à partir de 2013. Ce renforcement devrait générer une économie annuelle de 2,26 millions d'euros à partir de 2013.

Les économies générées par le relèvement de l'âge de la prépension et la suppression de la prépension à mi-temps s'élèveront donc, d'après l'Onem, à 3,8 millions d'euros, alors que seule une économie de 5 millions d'euros a été prise en compte lors de la confection du budget. Pour 2013 et 2014, les données de l'Onem font apparaître un montant d'économie de 9,26 millions d'euros par an.

Pour confectionner le budget, le gouvernement s'est basé sur un montant d'économie respectif de 50 millions d'euros et de 75 millions d'euros, mais il est impossible de déterminer clairement si ces économies sont ventilées entre les recettes provenant des cotisations complémentaires et les dépenses et de quelle façon elles doivent l'être.

3.3.4. Interruption de carrière et crédit-temps

Les conditions en matière de crédit-temps et d'interruption de carrière changent à partir du 1^{er} janvier 2012.

Le régime général du crédit-temps sera limité à un an à temps plein, à prendre sous forme de temps plein, de mi-temps ou de cinquième temps. Le régime actuel de crédit-temps à un cinquième sera supprimé.

Le crédit-temps avec motifs ouvre un droit supplémentaire de trois ans (en cas de soins, d'assistance médicale, de soins palliatifs ou de formation) et de quatre ans (en cas d'enfant malade ou handicapé) en sus du régime général de crédit-temps.

Les conditions de carrière et d'âge pour l'octroi de cette mesure sont renforcées.

Les économies en matière de crédit-temps et d'interruption de carrière, estimée à 51,7 millions d'euros dans le budget, n'ont pu être reconstituées par la Cour étant donné l'absence d'informations en la matière.

L'Onem estime à un montant annuel de 4,5 millions d'euros les économies entraînées par une limitation de l'interruption de carrière à 60 mois au lieu des 72 mois actuels²⁷¹.

Il n'a pas été en mesure de chiffrer les autres mesures relatives au crédit-temps et à l'interruption de carrière.

4 Gestion globale du statut social des travailleurs indépendants

4.1. Recettes

Les recettes courantes en 2012 sont supérieures de 2,1 % à celles de 2011.

Cette hausse est principalement liée à l'augmentation des subventions de l'État de 19,2 % par rapport à 2011. À l'exemple de 2010 et de 2011, une subvention de l'État supplémentaire sera octroyée en vue de garantir l'équilibre de la sécurité sociale. Cette subvention en faveur de l'Inasti s'élèvera à 359,6 millions d'euros en 2012, contre 112 millions versés en 2011²⁷².

Les cotisations de sécurité sociale sont estimées à 3.645,7 millions d'euros, soit une augmentation de 2,45 % au regard de 2011. Ces estimations tiennent compte de l'incidence des mesures décidées par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale (voir le point 3.1.2.). Comme les cotisations que les indépendants doivent payer en 2012 sont calculées sur la base de leurs revenus de 2009, le ralentissement de la croissance n'a pas d'effet direct sur la fixation de ces cotisations. Le ralentissement de la croissance aura néanmoins un impact sur les perceptions effectives (en raison de l'augmentation du nombre de faillites et des difficultés de paiement rencontrées par les indépendants). Cet impact est toutefois difficile à estimer.

Le financement alternatif s'élèvera à 966,1 millions d'euros en 2012, contre 1.106,3 millions en 2011. La décision de réduire l'objectif budgétaire global (cf. point 5.2) engendrera une diminution du montant du financement alternatif pour l'Inami – Soins de santé, qui s'élèvera à 135,9 millions d'euros (en 2011 : 292,6 millions d'euros).

Contrairement aux années précédentes, il n'y a pas de transfert prévu en 2012 à partir de l'Inami – Soins de santé. En effet, eu égard à la diminution de l'objectif budgétaire global, il n'y a pas de marge budgétaire en 2012 pour la réalisation de ces transferts. À cet égard, il est souligné que la baisse des recettes courantes entraînée par la disparition de ces transferts est compensée par la subvention spécifique de l'État.

²⁷¹ Il s'agit de personnes de moins de 50 ans en interruption de carrière.

²⁷² Un montant de 182,7 millions d'euros avait été prévu à cet effet dans le budget initial, mais, compte tenu de l'évolution des recettes et des dépenses au fil de l'année, ce montant a été réduit de 70,7 millions d'euros et se chiffre à 112 millions d'euros.

4.2. Dépenses

Les dépenses courantes augmentent de 0,43 % par rapport à 2011. Cette faible hausse s'explique intégralement par la diminution du transfert vers l'Inami – Soins de santé à concurrence de 5,62 % par rapport à 2011. Celle-ci va de pair avec la décision de limiter en 2012 la croissance de l'objectif budgétaire global.

Les dépenses pour autres prestations enregistrent par contre une augmentation de 4,17 %. La hausse la plus importante touche l'assurance indemnités (+ 5,87 %) et les pensions (+ 4,35 %).

5 Inami – soins de santé

5.1. Recettes budgétaires

Le budget des soins de santé (hors indemnités) est de 29.052,9 millions d'euros²⁷³ pour l'année 2012, équilibré en recettes et en dépenses.

Les recettes budgétaires comprennent un montant de 23.842,7 millions d'euros en provenance des gestions globales (cotisations et financement alternatif complémentaire), 2.762,6 millions d'euros pour le financement alternatif²⁷⁴ propre de l'Inami, 963,2 millions d'euros pour les cotisations (cotisations pensionnés et cotisations personnelles) et 1.484,4 millions d'euros pour les autres recettes diverses.

5.2 Dépenses budgétaires

Les dépenses 2012 de l'Inami se répartissent en deux catégories : les dépenses soumises à l'objectif budgétaire global pour un montant de 25.627,4 millions d'euros et les autres dépenses pour un montant de 3.425,5 millions d'euros.

En 2011, l'objectif budgétaire global s'élevait à 25.869,3 millions d'euros et les autres dépenses, à 3.598,2 millions d'euros. Toutefois l'objectif budgétaire 2011 comprenait un montant à transférer en faveur de l'équilibre de la sécurité sociale de 1.093,5 millions d'euros. Hors ce transfert, la partie de l'objectif budgétaire 2011 réservé aux dépenses de santé était donc de 24.775,9 millions d'euros. La Cour des comptes observe par conséquent que l'objectif budgétaire 2012, qui ne comprend plus de transferts, augmente de 3,44 % par rapport à l'objectif budgétaire 2011 corrigé.

Par rapport aux réalisations provisoires estimées pour 2011²⁷⁵, l'augmentation des dépenses prévues en 2012 est de 4,89 %.

Ces augmentations sont inférieures à l'augmentation des dépenses de soins de santé réalisée entre 2010 et 2011 qui est estimée à 7,05 %²⁷⁶.

²⁷³ La note budgétaire CGSS 2011/100 du 12 décembre 2011 de l'Inami reprend un montant de 29.002,5 millions d'euros alors que l'exposé général mentionne un montant 29.052,9 millions d'euros (voir pp. 215-216).

²⁷⁴ La note budgétaire CGSS 2011/100 du 12 décembre 2011 de l'Inami reprend un montant de 2.712,8 millions d'euros.

²⁷⁵ Note CCB n°2011/263 Commission de contrôle budgétaire du 19/09/2011, Le montant estimé des dépenses 2011 est de 24.432,7 millions d'euros,

Fixation de l'objectif budgétaire global

La norme légale²⁷⁷ de croissance de l'objectif budgétaire global était, jusqu'en 2011, fixée à 4,5 % en sus de l'indice santé. Cet accroissement se calculait sur la base de l'objectif budgétaire de l'année précédente. L'application mécanique de cette norme légale aurait donné pour 2012 un objectif budgétaire 27.607,2 millions d'euros.

Selon la note du Conseil général de l'Inami²⁷⁸, l'application de la norme aurait amené un écart entre les dépenses estimées pour 2012 et l'objectif budgétaire 2012 de 1.575,8 millions d'euros.

Contrairement aux années antérieures, l'objectif budgétaire n'a pas été fixé sur la base de l'objectif de l'année précédente mais à partir des prévisions de dépenses 2012, qui ont été estimées en octobre 2011²⁷⁹ à 26.031,38 millions d'euros.

Le gouvernement a fixé l'objectif budgétaire global à 25.627,4 millions d'euros compte tenu d'un facteur d'indexation de 14,3 millions d'euros, d'une correction technique ONSS-APL de 6,5 millions et de mesures d'économie de l'ordre de 424,8 millions d'euros en 2012 (en fonction de l'étalement des dates de prise d'effet) et de 526 millions d'euros sur une année pleine.

Il s'agit d'une trentaine de mesures prises par le gouvernement afin de limiter l'augmentation des dépenses comprise dans l'objectif budgétaire des soins de santé ; ces mesures concernent principalement les économies suivantes :

- 164,4 millions d'euros dans le secteur pharmaceutique (par exemple : économie de 52 millions d'euros suite à la diminution générale des prix de 1,95 % des spécialités remboursées au 1^{er} avril 2012 et économie de 22 millions d'euros suite à la diminution des prescriptions d'antibiotiques et d'anti-ulcéreux) ;
- 122,5 millions d'euros suite à la limitation de l'indexation dans les secteurs à honoraires ;
- 60 millions d'euros pour les économies d'honoraires médicaux (dont 26,6 millions d'euros pour l'imagerie médicale)
- 40,2 millions d'euros d'économies sont prévus pour les implants et le petit matériel chirurgical ;
- 19,1 millions d'euros concernent le financement des hôpitaux ;
- 10 millions d'euros proviennent de l'oxygénothérapie ;

276 Ibid. Le montant estimé des dépenses 2010 est de 22.823,6 millions d'euros et celui des dépenses 2011, de 24.432,7 millions d'euros, ce qui représente un accroissement de 7.05%.

277 Loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée du 14 juillet 1994, article 40.

278 Note CGSS 2011/76 "Budget 2012 - Proposition générale du Comité de l'assurance" du 4 octobre 2011. Dans une note précédente CCB n°2011/261 du 15/9/2011 intitulée "Rapport de la commission de contrôle budgétaire dans le cadre de la fixation du budget des soins de santé pour l'année 2012", les dépenses 2012 sont estimées à 25.882,6 euros et la différence entre le montant normatif et ces dépenses est donc de 1.721,6 millions d'euros.

279 Note Inami CGSS 2011/76 Budget 2012- Proposition globale du Comité de l'assurance.

- 8,6 millions d'euros visent les bandagistes et orthopédistes.

De plus, à titre d'économie, un montant de 320,1 millions d'euros, bien que compris dans l'objectif budgétaire, ne sera pas dépensé. Ce montant peut être décomposé en deux parties : la première est liée à l'évolution favorable de la consommation et la seconde est due au gel de montants réservés dans le budget pour différentes mesures, dont le "dossier médical global" pour 46 millions d'euros, et le "trajet de soins" pour 10,2 millions d'euros.

La Cour des comptes constate que plus de la moitié des mesures d'économies proposées par le gouvernement nécessitent la mise en place de nouvelles procédures ou une adaptation des procédures existantes. Ces mesures ont des dates d'entrée en vigueur diverses (un tiers des mesures entre en vigueur en avril, et 6 mesures au plus tard en juillet 2012). L'application des mesures d'économies ainsi que la sous-utilisation escomptée (réduction de consommation et gel de montants réservés) doivent faire l'objet d'un contrôle régulier.

Bien que l'Inami dispose déjà de différents systèmes de suivi des dépenses budgétaires²⁸⁰, la fréquence des contrôles devra être augmentée pour suivre au plus près les résultats des mesures et prendre le cas échéant des mesures correctrices qui permettront de respecter les objectifs budgétaires partiels.

Par ailleurs, le budget reprend toujours des " dépenses négatives" , à concurrence de 574,5 millions d'euros :

- 108,4 millions d'euros de dépenses qui sont comprises l'objectif budgétaire global et qui, sans correction, serait comptées une deuxième fois via les dépenses prises en charge par l'Inami-soins de santé hors objectif budgétaire global ;
- 146 millions d'euros pour le financement d'assurés de pays étrangers qui sont reprises dans le budget des conventions internationales (hors objectif budgétaire global), qui sont également comprises dans l'objectif budgétaire global, et donc seraient comptées deux fois sans cette correction complémentaire ;
- la sous-utilisation de 320,1 millions d'euros décidée lors de la confection du budget.

La Cour des comptes préconise à nouveau d'éviter le système des dépenses négatives et d'imputer directement les dépenses correspondantes dans l'objectif global ou hors objectif global suivant la nature des dépenses.

²⁸⁰ Il s'agit notamment du système de l'audit permanent de l'Inami, ainsi que d'un mécanisme de suivi des dépenses par le biais du système de clignotants (qui signale qu'il existe un risque de dépassement d'un objectif budgétaire partiel).

5.3. Excédents de liquidités reversés par les organismes assureurs (O.A.)

Les organismes assureurs reçoivent mensuellement des avances pour le paiement de leurs dépenses, qui sont calculées sur la base de leur part dans l'objectif budgétaire. Ces dernières années, ces avances étaient systématiquement supérieures aux dépenses des O.A. Depuis 2006, les O.A. peuvent reverser une partie des liquidités auprès de l'Inami²⁸¹, ce qui diminue d'autant les appels de fonds de l'Inami auprès des gestions globales.

Les O.A. accumulent ainsi auprès de l'Inami une créance qui à mi décembre 2011 se chiffre à 1.036,9 millions d'euros²⁸². Ces excédents de liquidité semblent diminuer. En effet, à la mi-décembre 2010, ils atteignaient encore 1.312,6 millions d'euros.

5.4. Fonds d'indemnisation des dommages résultant des soins de santé

La loi du 31 mars 2010 crée un fonds d'indemnisation des dommages résultant des soins de santé. Cette loi accorde au citoyen un droit à indemnité depuis le 2 avril 2010. Cependant, le fonds d'indemnisation n'est pas encore opérationnel. Un montant de 12,5 millions d'euros a été budgétisé pour 2012 pour les dépenses de ce fonds, à charge des frais d'administration de l'Inami.

5.5. Frais d'administration

En ce qui concerne le budget de fonctionnement de l'Inami, suite à l'économie de 33 millions d'euros requise au niveau du secteur de la sécurité sociale, une économie de 3,5 millions d'euros a été attribuée provisoirement au prorata à l'Inami soins de santé.

De plus, une économie de 43 millions d'euros a été décidée sur les frais d'administration des organismes assureurs.

6 Autres régimes de sécurité sociale

ONSSAPL

a) Adaptation des recettes

Pour l'ONSSAPL, les recettes de cotisations sociales sont augmentées de 76 millions d'euros par rapport aux données de septembre 2011. Cette correction a été rendue nécessaire en raison d'une estimation erronée des diminutions "Maribel social".

²⁸¹ Loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, art. 202, modifié par l'article 204 de la loi programme du 27 décembre 2006 : "*un organisme assureur qui dispose d'un excédent de trésorerie peut rembourser une partie des avances perçues*".

²⁸² Une partie de cette créance comptabilisée à l'INAMI et autrefois dénommée "réserve d'attente" reprend également des bonis qui sont acquis aux O.A depuis 2005. Ces bonis ne pourront être utilisés que pour payer des prestations futures.

b) Conséquences du nouveau système de financement des pensions

À partir du 1^{er} janvier 2012, un nouveau cadre de financement des pensions des administrations provinciales et locales entrera en vigueur²⁸³. Les axes principaux du nouveau financement s'appuient sur une solidarisation et une responsabilisation des différents pools²⁸⁴ au sein de l'ONSSAPL. Le financement repose sur un taux de cotisation de base qui est payé chaque année par toutes les administrations affiliées et qui, à partir de 2016, sera harmonisé au sein d'un pool fusionné. Les dépenses qui ne sont pas couvertes par le taux de cotisation de base seront couvertes annuellement par une contribution de responsabilisation supplémentaire, à payer par les employeurs qui affichent une charge de pensions supérieure à la charge de pension couverte par le taux de cotisation de base.

Étant donné que toutes les administrations seront regroupées d'office au sein du pool solidarisé²⁸⁵, l'ONSSAPL a accordé aux administrations locales une réduction du taux de cotisation de base pour les trois premières années. Cette réduction est financée par une mobilisation des réserves disponibles conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 13 novembre 2011²⁸⁶. Pour 2012, l'utilisation des réserves par les administrations locales est fixée à 104 millions d'euros. Pour 2013 et 2014, l'utilisation s'élèvera respectivement à 118,9 millions d'euros et 123 millions d'euros. L'utilisation des réserves est cependant sans influence sur le résultat et concerne uniquement le solde SEC.

Bien que la loi sur les pensions des administrations locales soit en vigueur, les estimations des recettes de pension 2012 des administrations provinciales et locales reposent encore sur une législation inchangée. Les estimations résultant de la nouvelle loi sur les pensions ne pourront être reprises dans le budget de l'ONSSAPL qu'à l'occasion du contrôle budgétaire de 2012.

283 Loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant 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 et contenant diverses dispositions modificatives.

284 Les pools 1 et 2 (gérés par l'ONSSAPL). Les pools 3 et 4 (gérés par chaque administration ou institution de prévoyance) sont affiliés d'office au pool solidarisé, comme le prévoit la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale.

285 Il se peut toutefois que des administrations locales ne souhaitent pas adhérer au pool solidarisé. Une partie de leurs propres réserves disponibles sera remboursée à ces administrations. Elles devaient en informer l'ONSSAPL au plus tard le 15 décembre 2011. Selon les dernières informations disponibles auprès de l'ONSSAPL, 55 % des administrations locales des pools 3 et 4 de l'époque n'ont pas adhéré au pool solidarisé. Le coût supplémentaire d'environ 20 millions d'euros engendré par cette situation est déjà inclus dans l'utilisation des réserves.

286 Arrêté royal du 13 novembre 2011 pris pour les années 2012, 2013 et 2014 en exécution des articles 16, alinéa 1^{er}, 2), et 22, § 3, de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale.

La Cour des comptes constate que la répartition entre différents pools a encore été maintenue dans la présentation du budget de l'ONSSAPL, bien que cette distinction soit devenue sans objet à la suite de la modification de la loi. Le constat est le même pour le budget du Service des pensions du secteur public (SdPSP)²⁸⁷, qui verse les pensions pour le compte de l'ONSSAPL.

287 Cf. Partie III – Budget général des dépenses, section 21.