



Cour des comptes

Commentaires et observations  
sur les projets de budget de  
l'État pour  
l'année budgétaire 2014



*Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 18 novembre 2013*

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
<b>Partie I</b>	<b>6</b>
Exposé général	6
<b>1 Surveillance budgétaire européenne et mise en œuvre du Two Pack</b>	<b>6</b>
<b>2 Sixième réforme de l'État</b>	<b>7</b>
<b>3 Paramètres macroéconomiques</b>	<b>8</b>
<b>4 Conformité du budget 2014 avec le programme de stabilité 2013-2016 et le projet de plan budgétaire 2014</b>	<b>9</b>
4.1 Évolution du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics	10
4.2 Désendettement des pouvoirs publics	11
<b>5 Passage du solde budgétaire au solde de financement</b>	<b>12</b>
5.1 Le solde de financement de l'Entité I	12
5.2 Le solde de financement de l'Entité II	13
<b>6 Recettes de tiers et recettes attribuées</b>	<b>13</b>
<b>Partie II</b>	<b>15</b>
Projet de budget des voies et moyens	15
<b>1 Articles 11 à 13 du dispositif du projet de loi</b>	<b>15</b>
<b>2 Évolution générale des recettes</b>	<b>15</b>
<b>3 Recettes fiscales</b>	<b>17</b>
3.1 Évolution générale	17
3.2 Méthode d'estimation utilisée	17
3.3 Incidence complémentaire des mesures fiscales	18
3.3.1 Révision de l'estimation budgétaire des mesures fiscales existantes	18
3.3.2 Incidence complémentaire de la lutte contre la fraude et de l'application correcte de la législation	19
3.3.3 Nouvelles mesures fiscales	20
<b>4 Les recettes non fiscales</b>	<b>22</b>
4.1 Évolution générale des recettes non fiscales	22
4.2 Produits du domaine	22
4.3 Recettes issues de la vente des droits d'émission CO <sub>2</sub>	23
4.4 Recettes provenant de l'indemnité de concession des plaques d'immatriculation	23

<b>Partie III</b>	<b>24</b>
Projet de budget général des dépenses	24
<b>Chapitre I</b>	<b>24</b>
Généralités	24
<b>1 Blocages de crédits et crédits provisionnels interdépartementaux</b>	<b>24</b>
1.1 Les blocages administratifs de crédits	24
1.2 Le recours aux crédits provisionnels interdépartementaux	25
<b>2 Soldes des fonds organiques</b>	<b>26</b>
<b>Chapitre II</b>	<b>28</b>
Sections du budget général des dépenses	28
<b>Section 01 - Dotations</b>	<b>28</b>
Programme 01.34.1. Dotation à la Communauté germanophone	28
<b>Section 04 - SPF Personnel et organisation</b>	<b>29</b>
Programme 04.31.1 – Personnel et organisation	29
<b>Section 12 – SPF Justice</b>	<b>30</b>
1 Crédits Optifed	30
2 Programme 12.51.3 – Expertises médicales et médico-psychosociales et soins de santé	30
3 Programme 12.56.0 – Frais de justice	31
4 Programme 12.56.1 – Aide juridique	32
<b>Section 13 – SPF Intérieur</b>	<b>33</b>
Programme 13.56.9 – Bâtiments de la police	33
<b>Section 16 - Défense</b>	<b>34</b>
Structure budgétaire de la section 16	34
<b>Section 17 – Police fédérale et fonctionnement intégré</b>	<b>35</b>
1 Programme 17.90.1 – Dotation aux zones locales	35
2 Programme 17.90.2 – Fonctionnement intégré – recrutement d’agents de police	35
3 Programme 17.90.1 – Dotation à la Régie des bâtiments pour le site CAE	36
4 Détachements à partir des zones (allocation de base 90.22.12.21.48)	37
5 Programme 17.90.4 – Fonds 17/1 – Prestations et cessions de matériels et de produits à des tiers	37
<b>Section 18 – SPF Finances</b>	<b>38</b>
1 Programme 18.40.0 – Indemnité à Bpost-transactions	38
2 Programme 18.52.0 – Crédits de personnel - Douane et accises	38
3 Programme 18.61.0 – Frais de fonctionnement de la Société fédérale de participation et d’investissement	39

<b>Section 21 – Pensions</b>	<b>40</b>
1 Indemnité de funérailles	40
2 Dépenses de pension SNCB	40
<b>Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie</b>	<b>42</b>
1 Programme 32.41.0 – Service de la concurrence et programme 32.41.1 – Conseil de la concurrence	42
2 Programme 32.42.1 – Fonds d’analyse des produits pétroliers (Fapetro)	42
3 Programme 32.42.3 – Financement du passif nucléaire	43
4 Programme 32.42.4 – Fonds social mazout	44
5 Programme 32.44.4 – Programme de recherche	44
<b>Section 33 – SPF Mobilité et Transports</b>	<b>46</b>
1 Programme 33.22.3 – Service médiation aérienne et programme 33.22.4 – Service médiation rail	46
2 Bpost, Groupe SNCB et Beliris	46
3 Observations concernant les fonds budgétaires	48
3.1 Programme 33.22.2 – Fonds budgétaire Organe d’enquête navigation	48
3.2 Programme 33.22.5 – Fonds budgétaire Service régulation transport ferroviaire et exploitation de l’aéroport de Bruxelles-National	48
4 Financement de l’entreprise publique autonome Belgocontrol – gestionnaire du trafic aérien civil dans l’espace aérien dont la Belgique est responsable	49
<b>PARTIE IV</b>	<b>50</b>
Sécurité sociale	50
<b>1 Introduction</b>	<b>50</b>
<b>2 Mesures transversales</b>	<b>51</b>
2.1 Sous-utilisation des crédits	51
2.2 Lutte contre la fraude sociale	51
<b>3 Gestion globale des travailleurs salariés</b>	<b>52</b>
3.1 Recettes	52
3.2 Dépenses	53
3.2.1 Évolution des dépenses courantes et de capital	53
3.2.2 Prestations sociales (hors soins de santé)	53
<b>4 Gestion globale des travailleurs indépendants</b>	<b>56</b>
4.1 Recettes	56
4.2 Dépenses	57
<b>5 Inami - Soins de santé</b>	<b>57</b>
5.1 Recettes	58
5.2 Dépenses	59

# 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 2014<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 53 3069/001 (exposé général), DOC 53 3070/001 (budget des voies et moyens), DOC 53 3071/001 à 002 (budget général des dépenses) et DOC 53 3072/001 à 023 (justification du budget général des dépenses).

## PARTIE I

# Exposé général

### 1 Surveillance budgétaire européenne et mise en œuvre du Two Pack

Comme les autres États membres de la zone euro, la Belgique est soumise depuis l'entrée en vigueur du Two Pack, le 30 mai 2013, à une surveillance budgétaire renforcée de la Commission européenne.

En vertu de cette nouvelle législation, ces États sont notamment tenus de transmettre à la Commission, avant le 15 octobre, leur projet de plan budgétaire pour l'année à venir.

Le Two Pack prévoit qu'une fois ce document transmis, la Commission émet un avis sur son contenu, au plus tard pour le 30 novembre. Si, à l'issue de son examen, la Commission constate des manquements graves, elle peut demander à l'État concerné de compléter ou d'amender son projet de plan budgétaire dans le sens des observations de la Commission. De plus, si l'État est soumis à une procédure en déficit excessif, la Commission peut également lui adresser directement une recommandation visant à corriger les déséquilibres constatés.

Se conformant à cette exigence, le gouvernement belge a transmis à la Commission un projet de plan budgétaire reprenant un aperçu des mesures envisagées par les différentes entités publiques belges pour respecter les objectifs du programme de stabilité 2013-2016. Ce projet reprend notamment le détail des mesures nécessaires pour atteindre en 2014 un solde de financement nominal de -2,1% et une amélioration structurelle de ce dernier de l'ordre de 1,8% du PIB entre 2012 et 2014. Le projet de plan budgétaire du gouvernement prévoit également la constitution d'un excédent structurel de 0,75% du PIB en 2016 et la limitation du taux d'endettement sous les 100 % du PIB en 2013.

En outre, ce projet de plan budgétaire reprend le détail de la répartition des efforts budgétaires entre les composantes de l'entité I (État et sécurité sociale) et celles de l'entité II (communautés et régions, pouvoirs locaux).

Dans ses prévisions économiques publiées le 5 novembre dernier<sup>2</sup>, la Commission européenne a estimé qu'à politique inchangée, ces objectifs ne pourraient être atteints puisque, selon elle, le solde de financement des pouvoirs publics atteindrait encore -2,6 % du PIB en 2014 (au lieu de -2,1%) et que la dette publique s'élèverait à 101,3 % du PIB au cours de la même année. Au surplus, malgré l'amélioration économique attendue,

---

<sup>2</sup> En raison de leur antériorité, ces prévisions n'ont pu prendre en compte la vente de la participation de l'État dans le capital de BNP Parisbas Fortis pour un montant de 3,25 milliard d'euros et l'affectation de ce montant au remboursement d'une partie de la dette des pouvoirs publics.

ces prévisions font également état d'une légère dégradation du solde structurel entre 2014 et 2015 (de -1,8% à -2,0 % du PIB).

La Commission européenne a donné le 15 novembre 2013 pour la première fois son opinion sur les projets de plan budgétaire. La Commission a estimé que le projet de plan budgétaire de la Belgique est en grande ligne en concordance avec le pacte de stabilité et de croissance.

## 2 Sixième réforme de l'État

Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, une proposition de loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement de nouvelles compétences<sup>3</sup> a été déposée à la Chambre le 24 juillet 2013 et est encore en discussion.

Tant le budget des voies et moyens que le budget général des dépenses tiennent compte de certaines modifications contenues dans la proposition de loi spéciale<sup>4</sup>.

Une contribution à l'assainissement des finances publiques de 250 millions d'euros à charge des communautés et des régions y est prévue<sup>5</sup>. Cette contribution est constituée d'une diminution des quotes-parts d'impôts attribuées aux entités fédérées<sup>6</sup>, pour un montant de 247,5 millions d'euros ainsi que d'une diminution des dotations octroyées à la Commission communautaire commune et à la Communauté germanophone<sup>7</sup> pour un montant global de 2,5 millions d'euros.

La retenue sur les quotes-parts d'impôts sera effectuée à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2014 mensuellement à raison d'1/6 du montant de la contribution à l'assainissement de chacune des entités<sup>8</sup>.

La compensation entière de l'immunisation de précompte immobilier de certains immeubles, c'est-à-dire la mainmorte<sup>9</sup>, est prise en compte au sein du budget de la section 13 en faveur des communes et des régions, pour un montant de 98,5 millions

---

<sup>3</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 53 2974/001.

<sup>4</sup> Exposé général p.8 et 9.

<sup>5</sup> Exposé général p. 27. Il s'agit de l'application de l'article 74 de la proposition de loi introduisant un article 81quinquies dans la loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions du 16 janvier 1989. Cet article, comme l'article 76, doit, selon l'article 80 de la proposition de loi, entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

<sup>6</sup> Voir partie II-projet de budget des voies et moyens.

<sup>7</sup> Voir partie III-projet de budget général des dépenses.

<sup>8</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 53 2974/001, p.87.

<sup>9</sup> L'article 76 de la proposition de loi modifie l'article 6 de la loi spéciale du 19 juillet 2012 portant un juste financement des Institutions bruxelloises et fixe ainsi l'entrée en vigueur de l'article 2 de cette même loi au 1<sup>er</sup> janvier 2014. L'article 2 modifie l'article 63 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 en prévoyant la compensation entière de la mainmorte et en ajoutant un paragraphe 4 à cet article.

d'euros<sup>10</sup>. Toutefois, selon les justificatifs<sup>11</sup>, en ce qui concerne le précompte immobilier de certains immeubles des communes situées dans la Région de Bruxelles-Capitale, il s'agit de chiffres provisoires, en attendant la connaissance exacte des revenus cadastraux en 2014.

Suite à l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions au 1<sup>er</sup> janvier 2014, les crédits destinés à assurer une dotation forfaitaire à la Région de Bruxelles-Capitale en compensation de la mainmorte sont supprimés<sup>12</sup>.

Le deuxième volet du juste financement de la Région de Bruxelles-Capitale, qui entre aussi en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014<sup>13</sup>, est comptabilisé pour son entièreté à raison de 32 millions d'euros pour compenser une partie de la perte de revenus générée par l'imposition dans la région de leur domicile des navetteurs travaillant à Bruxelles mais domiciliés en Région wallonne ou en Région flamande<sup>14</sup> et de 117 millions d'euros pour compenser partiellement la perte de revenus du fait de la présence de fonctionnaires des institutions internationales<sup>15</sup>.

En ce qui concerne les fonctionnaires des institutions internationales, la proposition de loi indique que les moyens seront constitués d'une partie du produit de l'impôt des personnes physiques fédéral. Pour les navetteurs, la provenance des moyens octroyés à la Région de Bruxelles-Capitale résulte d'un mécanisme horizontal, à savoir une prise en charge par les Régions flamande et wallonne<sup>16</sup> imputée à leurs quotes-parts d'impôts des personnes physiques.

### 3 Paramètres macroéconomiques

La confection du budget 2014 repose sur les estimations du Comité de monitoring<sup>17</sup> du 23 septembre 2013. Ces estimations ont été élaborées dans l'hypothèse d'un cadre réglementaire inchangé et basées sur le budget économique du 14 septembre 2013 publié par le Bureau fédéral du Plan (BFP).

---

<sup>10</sup> En application de l'article 63, § 4 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, 3,2 millions d'euros sur l'allocation de base nouvelle 13 40 40 45 31 03-Paiement des crédits non perçus de précompte immobilier aux régions, 13,6 millions d'euros sur l'allocation de base nouvelle 13 40 40 45 31 04-Paiement des crédits non perçus des centimes additionnels de l'agglomération au région Bruxelles-Capitale, 66,1 millions d'euros sur l'allocation de base 40 40 45 31 07-Paiement des crédits non perçus des centimes additionnels communaux au région Bruxelles-Capitale et 15,6 millions d'euros sur l'allocation de base 13 40 40 43 21 07 – paiement des crédits non perçus des centimes additionnels aux communes flamandes et wallonnes.

<sup>11</sup> Doc. parl., Chambre, Doc 53 3072/008, p.18.

<sup>12</sup> Allocation de base 13 40 4045 31 08-Complément de la Mainmorte pour la Région de Bruxelles-Capitale, au montant de 24 millions d'euros en 2012 et 2013.

<sup>13</sup> Voir Exposé général p.27.

<sup>14</sup> Article 63 de la proposition de loi introduisant un article 64<sup>quater</sup> dans la loi spéciale du 16 janvier 1989. Pour l'entrée en vigueur, voir article 80 de la proposition de loi.

<sup>15</sup> Article 64 de la proposition de loi introduisant un article 64<sup>quinquies</sup> dans la loi spéciale du 16 janvier 1989. Pour l'entrée en vigueur, voir article 80 de la proposition de loi.

<sup>16</sup> Pour l'année 2014, montants retenus sur les moyens accordés en vertu de l'article 33 de la loi spéciale et les années suivantes sur les moyens accordés en vertu de l'article 35<sup>decies</sup>.

<sup>17</sup> Le Comité de monitoring a été créé par le conseil des ministres du 7 mai 2010. L'une de ses missions principales consiste 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 prévoyait une croissance de l'économie de 0,1 % du PIB en 2013 et de 1,1 % du PIB en 2014. Pour 2014, ces chiffres correspondent aux prévisions d'automne de la Commission européenne<sup>18</sup> et s'inscrivent dans le fil des autres principales prévisions<sup>19</sup>. Le Bureau fédéral du plan souligne que le scénario international demeure hautement incertain. Les principaux risques de baisse sont un ravivement de la crise de la dette en Europe (par exemple, en raison d'une instabilité politique ou de nouveaux problèmes financiers dans un ou plusieurs pays de la zone euro), un fort ralentissement de la croissance en Chine et dans les autres pays émergents, ainsi qu'une croissance générale trop forte des taux d'intérêts à long terme (ce qui rend les crédits plus chers). Ces risques pourraient compromettre le scénario de reprise de l'économie européenne. Inversement, une restauration de la confiance plus forte que prévu pourrait conduire à une reprise plus prononcée de l'économie mondiale. Enfin, l'évolution des prix pétroliers internationaux demeure incertaine et fortement dépendante de la situation géopolitique au Moyen-Orient.

#### **4 Conformité du budget 2014 avec le programme de stabilité 2013-2016 et le projet de plan budgétaire 2014**

Le programme de stabilité de la Belgique 2013-2016 a fait l'objet (après approbation du conseil des ministres fédéral) le 26 avril 2013 d'une concertation avec les communautés et régions au sein de la Conférence interministérielle des Finances et du Budget. Il a été soumis au Parlement fédéral à la même date.

Le programme de stabilité se base sur les recommandations formulées en mars 2013 par le Conseil supérieur des finances<sup>20</sup>. Le plan de stabilité préconise un solde structurel de -1,8 % du PIB pour 2013. Le Conseil supérieur des finances a, en outre, conseillé d'améliorer le solde structurel à concurrence de 0,6 % du PIB en 2014, de sorte que le solde de financement atteindrait -2,1 % du PIB en 2014.

Le Conseil supérieur des finances estime également que, grâce à la réduction du déficit, il sera possible de réduire le taux d'endettement en 2014 sur la base des prévisions de croissance et d'intérêts utilisées.

Une amélioration du solde structurel à concurrence de 1,2 % et 0,75 % du PIB est prévue en 2015 et 2016 et un équilibre structurel sera atteint en 2015.

Dans le projet de plan budgétaire tel que soumis à la Commission européenne en octobre 2013, le gouvernement belge fait aussi état de son intention de limiter le solde de financement à -2,1 % et le solde de financement structurel à -1,2 % en 2014. Il souligne toutefois qu'à politique inchangée et compte tenu des hypothèses de croissance utilisées

<sup>18</sup> La Commission européenne estime la croissance du PIB en 2013 à 0,1 % et celle de 2014 à 1,1 %, European Economic Forecast, automne 2013, p. 47.

<sup>19</sup> La BNB et l'OCDE estiment une croissance nulle pour 2013 et une croissance du PIB de 1,1 % pour 2014 (cf. Indicateurs économiques n° 2013-45 du 8 novembre 2013), tandis que le FMI estime la croissance du PIB à 0,1 % en 2013 et à 1,0 % en 2014 (World economic outlook, octobre 2013, 56).

<sup>20</sup> Avis *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2013-2016*, Conseil supérieur des finances, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », mars 2013.

et de l'objectif en matière de solde de financement, le taux d'endettement s'élèvera à 100,2 % du PIB. Le présent projet de budget reprend ces objectifs.

#### 4.1 Évolution du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics

Les pouvoirs publics belges se sont engagés à rétablir l'équilibre structurel des finances publiques en 2015. Le tableau suivant illustre la trajectoire de croissance adaptée.

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

Années	2012	2013	2014	2015	2016
Solde de financement structurel	-2,9% <sup>21</sup>	-1,8%	-1,2%	0,0%	0,75%
Solde de financement normé de l'ensemble des administrations publiques	-3,9%	-2,54% à 2,15 <sup>22</sup>	-2,1%	-0,8%	0,2%
Entité I	-2,5%	-2,15%	-2,2%	-0,9%	0,2%
Entité II	-0,4%	-0,0%	0,1%	0,1%	0%

Source : Programme de stabilité de la Belgique (2013-2016), p. 11 et 13

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.

Le besoin de financement est estimé, pour l'année budgétaire 2014, à -2,1 % du PIB. Le solde négatif pour l'année 2014 se retrouve au niveau du pouvoir fédéral. Un surplus de 0,1 % est prévu pour l'Entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux). Pour l'Entité I, il est prévu un équilibre de la sécurité sociale en raison d'une dotation d'équilibre de 6.170,9 millions d'euros (soit près de 1,6 % du PIB) octroyée par l'État à cette fin.

Le solde de financement structurel constitue une référence internationale importante pour évaluer la situation budgétaire d'un pays. Le solde structurel est déterminé en corrigeant le solde de financement normé (-2,1 %) par les effets estimés par le gouvernement de mesures uniques et autres mesures temporaires (-0,1 % du PIB)<sup>23</sup> ainsi

<sup>21</sup> Solde structurel réalisé.

<sup>22</sup> En cas d'amélioration du solde structurel à -1,8 % du PIB, le solde de financement atteindra -2,54 %. Des mesures uniques additionnelles (visant à réduire le taux d'endettement) permettraient encore d'améliorer le solde de financement à -2,15 %.

<sup>23</sup> Ces mesures uniques sont la régularisation fiscale (101 millions d'euros – entité I), la vente de bâtiments de la gendarmerie (20 millions d'euros – entité I), la vente de réseau à fibre optique par la Région wallonne (65 millions d'euros - entité II) et la vente de terrains par la Région de Bruxelles-Capitale (35 millions d'euros - entité II).

que par une composante cyclique compensant l'écart de production (*output gap*) négatif (+1 %)²⁴.

Pour l'année budgétaire 2014, le gouvernement s'est engagé à ramener le déficit structurel de l'ensemble des administrations publiques à 1,2 % du PIB, ce qui représente une amélioration de 0,6 % par rapport à 2013 et de 1,7 % par rapport à 2012, qui sert d'année de référence. L'objectif du gouvernement visant une amélioration structurelle de 0,6 % du solde de financement est conforme au programme de stabilité 2013-2016 d'avril 2013.

Comme signalé au point 1 de cette partie, la Commission européenne est d'avis, dans ses prévisions économiques publiées le 5 novembre dernier, qu'à politique inchangée, la Belgique n'atteindra probablement pas ses objectifs budgétaires pour l'année 2014 (voir tableau ci-dessous). En effet, la Commission européenne estime le solde de financement à -2,6 % du PIB (au lieu de 2,1 % du PIB), le solde de financement structurel à -1,8 % du PIB (au lieu de -1,2 %) et le taux d'endettement à 101,3 % (au lieu de 100,2 % du PIB – voir le point 4.2)²⁵.

Tableau – Besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques belges 2014 – prévisions UE et projet de plan budgétaire (en % du PIB)

	Projet de plan budgétaire	Prévisions d'automne UE 2013
Déficit structurel 2013	-1,8	-2,2
Déficit nominal 2013	-2,5	-2,8
Déficit structurel 2014	-1,2	-1,8
Déficit nominal 2014	-2,1	-2,6

#### 4.2 Désendettement des pouvoirs publics

Dans sa dernière notification dans le cadre de la procédure de déficit excessif, la BNB a estimé la dette publique 2012 à 375,1 milliards d'euros, soit 99,8 % du PIB²⁶.

En raison de la faible croissance économique en 2013, l'augmentation endogène de la dette en 2013 ne peut pas être compensée par la croissance du PIB, de sorte que le taux d'endettement augmenterait de 0,8 % du PIB en cas de solde de financement de -2,5 %. Afin que le taux d'endettement ne dépasse pas 100 % en 2013, l'incidence des mesures et facteurs exogènes doit s'élever à -0,6 % du PIB. Pour faire passer le taux d'endettement en dessous des 100 %, le gouvernement a décidé de vendre sa part dans BNP Paribas Fortis au prix de 3,25 milliards d'euros. Cette opération devrait faire diminuer probablement le taux d'endettement à 99,6 % du PIB pour la fin 2013. Le gouvernement

²⁴ La composante cyclique s'élève à 54 % de l'écart de production (négatif) (-1,8 % du PIB en 2014). Un écart de production négatif signifie que le PIB réel est inférieur au PIB potentiel. L'écart de production diminue de 0,2 % du PIB par rapport à 2013 (-2,0 % du PIB).

²⁵ On n'a pas tenu compte de la vente de la participation de l'État belge dans BNP Paribas Fortis.

²⁶ Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) N° 479/2009, as amended and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993, BNB, 27 septembre 2013.

respectera ainsi son engagement visant à abaisser le taux d'endettement en dessous des 100 % en 2013.

Grâce aux meilleures prévisions de croissance pour 2014 (et au solde de financement estimé inférieur), le taux d'endettement diminuerait de près de 0,5 % du PIB en 2014, mais, contrairement à 2013, les facteurs exogènes devraient augmenter le taux d'endettement estimé à concurrence de presque 0,7 % du PIB<sup>27</sup>, ce qui provoquerait une légère hausse de ce dernier en 2014, à hauteur de 99,8 %.

## 5 Passage du solde budgétaire au solde de financement

### 5.1 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 certaines corrections au solde budgétaire, lesquelles découlent notamment de la définition du périmètre du secteur public, des différences de moment d'enregistrement, des corrections pour transactions financières et non financières et de diverses autres corrections

L'exposé général contient un aperçu de ces corrections au niveau du solde de financement primaire de l'Entité I<sup>28</sup>. Les données du tableau 18<sup>29</sup> (pouvoir fédéral) et du tableau 19<sup>30</sup> (sécurité sociale) sont expliquées dans le commentaire. Les corrections pour l'année budgétaire 2014 s'élèvent à -560 millions d'euros (contre un montant probable de -1,1 milliard d'euros en 2013)<sup>31</sup> pour le pouvoir fédéral et à 2 millions d'euros (contre un montant probable de -34 millions d'euros en 2013) pour la sécurité sociale.

La Cour des comptes fait observer que l'exposé général est peu explicite à ce propos. Cependant, sur la base des informations fournies par le SPF Budget et Contrôle de la gestion, la Cour a pu constater que ces corrections sont suffisamment étayées. Pour le pouvoir fédéral, la correction positive des différences de moment d'enregistrement des impôts (581,3 millions d'euros) est égale à la différence entre les recettes estimées en base SEC et celles estimées en base caisse<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Un remboursement plus élevé du prêt accordé à la KBC est notamment prévu en 2013 (1,7 milliard d'euros contre 0,5 milliard d'euros en 2014). En outre, des recettes provenant de primes d'émission à hauteur de 1,4 milliard d'euros sont prévues pour 2013 tandis qu'une dépense de 0,5 milliard est budgétée à ce sujet pour 2014. Par ailleurs, l'État percevra en 2013 un montant de 0,9 milliard d'euros pour la vente de Royal Park Investments. En contrepartie, l'incidence (négative) des opérations ESM et EFSF passe de 2,1 milliards d'euros en 2013 à 1,1 milliard d'euros en 2014.

<sup>28</sup> Exposé général, p. 41-46.

<sup>29</sup> Exposé général, p. 42.

<sup>30</sup> Exposé général, p. 45.

<sup>31</sup> La correction SEC prévue en 2014 est moins négative que la correction probable pour 2013 (écart de +540 millions d'euros). Cette différence s'explique principalement par une correction moins négative pour la contribution RNB à l'Union européenne en 2014 et la non-application d'une correction négative pour les recettes de dividendes non imposables en termes SEC (de RPI) en 2014.

<sup>32</sup> La différence pour les recettes fiscales s'élève à 2.564,9 millions d'euros suivant les tableaux IV – Recettes fiscales totales 'SEC' (exposé général, p. 103) et Va – Recettes totales 'base caisse' (exposé général, p. 104). Il convient toutefois de déduire de cette différence les dispenses de précompte professionnel (1.958,4 millions d'euros) et une part régionale dans la différence (25,2 millions d'euros) pour déterminer la correction de passage fédérale.

En ce qui concerne les recettes non-fiscales, la Cour des comptes constate également que les éléments pris en compte pour déterminer le solde de financement sont les recettes de caisse et non les droits constatés (qui sont plus élevés à concurrence de 125,8 millions d'euros). Par précaution, ces recettes ont été estimées sur la base des encaissements<sup>33</sup>.

## 5.2 Le solde de financement de l'Entité II

L'Entité II comprend les communautés et les régions ainsi que les pouvoirs locaux. Pour cette entité, l'exposé général du budget de 2014 estime un solde de +0,1 % du PIB<sup>34</sup>, ce solde étant imputable aux pouvoirs locaux

L'exposé général ne comporte pas d'informations précises au sujet du calcul du solde de financement de l'Entité II. Eu égard aux différents budgets initiaux déposés par les communautés et les régions pour 2014, il peut être constaté que l'objectif est conforme aux budgets initiaux. La Cour des comptes constate par ailleurs que l'exposé général ne contient pas d'information sur le mode d'estimation du solde de financement des pouvoirs locaux ni sur les éléments pris en considération à ce propos (par exemple, chiffres budgétaires récents)<sup>35</sup>. Dans la publication du Bureau fédéral du plan et de la Banque nationale de Belgique du 13 septembre 2013, ce besoin de financement est estimé à presque -0,1 % du PIB. La situation financière des pouvoirs locaux doit encore être examinée plus en détail pour estimer avec davantage de précision leur solde de financement.

## 6 Recettes de tiers et recettes attribuées

Pour 2014, sur 114.105 millions d'euros de recettes totales en base caisse, 62.663,3 millions d'euros sont des recettes de tiers et des recettes attribuées<sup>36</sup>. L'exposé général détaille ces recettes mais ne les ventile pas entre recettes de tiers et recettes attribuées.

La ventilation s'établit comme suit : 10.551,8 millions d'euros pour les recettes de tiers et 52.111,8 millions d'euros pour les recettes attribuées. La comparaison des recettes attribuées entre l'exposé général et le budget général des dépenses<sup>37</sup>, montre un écart de 15,4 millions d'euros qui se situe au niveau du financement alternatif de la sécurité sociale par les recettes d'accises. Cette différence n'est pas expliquée au sein des documents justificatifs.

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

<sup>34</sup> Le solde nul pour l'Entité II est conforme au programme de stabilité d'avril 2012.

<sup>35</sup> Conformément à la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, les pouvoirs subordonnés devront (à partir de 2014) publier des données budgétaires selon une fréquence trimestrielle. Le Conseil supérieur des finances a estimé en mars 2012 que cette exigence représentait un défi pour les pouvoirs locaux belges.

<sup>36</sup> Tableau Va et tableau V b, pages 104 et 105 du document précité.

<sup>37</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 53 3071/002, pages 657 et suivantes.

Tableau – Fonds d'attribution en millions d'euros

Recettes attribuées	Tableaux VIIa et VIIb l'exposé général	Selon le budget général des dépenses
Aux communautés, régions, commissions communautaires française et flamande	11.281,6	34.131,54
<b>total</b>	<b>22.850,0</b>	<b>34.131,6</b>
À la sécurité sociale	17.691,5	17.706,95
Aux zones de police	166,4	166,39
Diverses	122,3 <sup>38</sup>	122,30
<b>Total</b>	<b>52.111,8</b>	<b>52.127,18</b>

Source : Exposé général et Budget général des dépenses

La Cour des comptes a aussi comparé les montants des recettes attribuées à la sécurité sociale aux montants des transferts destinés à la sécurité sociale à charge des recettes générales de l'Etat fédéral repris dans la 4<sup>e</sup> partie de l'exposé général consacrée à la protection sociale<sup>39</sup>. Les différences résident dans l'omission, dans la 4<sup>e</sup> partie, des montants pour le fonds de fermeture (près de 4 millions d'euros) et pour le financement alternatif du Maribel social (près de 93 millions d'euros).

Pour les "transferts à l'Inami", visés à l'article 66, § 13 de loi-programme du 2 janvier 2001, les notifications du comité de monitoring du 23 septembre 2013<sup>40</sup> fixent à 998 millions d'euros le transfert pour la gestion globale des salariés et à 99 millions d'euros le transfert pour la gestion globale des indépendants. Cela implique des diminutions respectives de 312,6 millions d'euros et de 32,0 millions d'euros des sommes déjà attribuées en 2013, sur la base de l'arrêté royal du 6 juin 2013<sup>41</sup>. Des renseignements obtenus auprès de l'administration, il ressort qu'aucune modification de cet arrêté royal n'est envisagée afin de tenir compte des diminutions prévues par le comité de monitoring.

Pour l'année 2014, l'exposé général<sup>42</sup> tient compte d'une diminution des cotisations de sécurité sociale patronale d'1% qui serait compensée par un accroissement du financement alternatif à hauteur de 996 millions d'euros<sup>43</sup>.

La Cour des comptes constate que cette décision du gouvernement<sup>44</sup> n'est pas développée au sein des documents budgétaires.

<sup>38</sup> Tableau VII b, page 109, le montant de 122,3 s'obtient en retirant du total des divers (326,2) le montant du Fonds d'attribution aux zones de police (166,4) ainsi que les recettes de tiers (37,5).

<sup>39</sup> Exposé général, page 109, tableau VII b et page 163, tableau I.3.1.

<sup>40</sup> Voir notifications du comité de monitoring du 23 septembre 2013, p.75 et 80 : tableau 35 : Financement alternatif – Gestion globale des salariés, et tableau 40: Financement alternatif – Gestion globale des indépendants.

<sup>41</sup> Voir arrêté royal du 6 juin 2013 qui attribue 1.310.627.000 euros pour la gestion globale des travailleurs salariés et 131.013.000 euros pour la gestion globale des travailleurs indépendants.

<sup>42</sup> Exposé général, p.31 et p.163 (note de bas de page).

<sup>43</sup> Tant dans la partie recettes attribuées, p.107 et suivantes que pour la quatrième partie relative aux régimes de protection sociale, p.157 et suivantes.

<sup>44</sup> Voir notifications du conseil des ministres du 10 octobre 2013.

## **PARTIE II**

# **Projet de budget des voies et moyens**

### **1 Articles 11 à 13 du dispositif du projet de loi**

Les montants cités aux articles 11 à 13 du dispositif du budget des voies et moyens tiennent compte de certaines modifications contenues dans la proposition de loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences<sup>45</sup>.

L'impact de la sixième réforme de l'État sur les projets de budget 2014 est par ailleurs développé dans la partie consacrée à l'Exposé général.

### **2 Évolution générale des recettes**

Les recettes de caisse totales estimées (courantes et de capital) dans le budget initial 2014 s'élèvent à 114.105,0 millions d'euros, soit une augmentation de respectivement 2,9 % et 3,1 % par rapport aux recettes réalisées en 2012 (110.914,1 millions d'euros) et aux recettes probables de 2013 (110.703,7 millions d'euros). Les transferts (recettes de tiers et attribués) atteignent 62.663,3 millions d'euros. Par rapport aux recettes réalisées en 2012 et aux recettes probables pour 2013, ces transferts augmentent de respectivement 4.097,1 millions d'euros (soit 7,0 %) et 3.294,7 millions d'euros (soit 5,5 %).

Le solde, qui s'élève à 51.441,7 millions d'euros, est imputé au budget des voies et moyens. Ce solde diminue de 1,7 % (-906,3 millions d'euros) par rapport aux recettes réalisées en 2012 et reste quasiment stable (+0,2 % ou +106,6 millions d'euros) par rapport aux recettes probables pour 2013. La part des voies et moyens par rapport aux recettes totales (45,1 %) diminue encore en comparaison avec les recettes réalisées en 2012 (47,2 %) et les recettes probables pour 2013 (46,1 %). Les voies et moyens sont abordés plus en détail aux points 3 et 4 du présent chapitre.

---

<sup>45</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 53 2974/001.

Tableau – Recettes courantes et de capital totales (en millions d'euros)

	Recettes réalisées 2012	Recettes probables 2013	Initial 2014
Recettes totales de caisse	110.914,1	110.703,7	114.105,0
Total des transferts	58.566,2	59.368,6,5	62.663,3
<i>Union européenne</i>	2.597,3	2.505,4	2.605,0
<i>Régions</i>	17.935,2	18.622,0	19.190,6
<i>Communautés</i>	22.103,7	22.245,3	22.850,0
<i>Sécurité sociale</i>	15.643,8	15.625,7	17.691,5
<i>Divers</i>	286,2	370,2	326,2
Total des recettes des voies et moyens	52.347,9	51.335,1	51.441,7
Pourcentage des voies et moyens	47,2 %	46,4 %	45,1 %

Source : *exposé général*

L'augmentation du total des recettes bénéficie donc presque intégralement aux transferts. La hausse de ces derniers se situe au niveau de l'Union européenne (+4,0 % par rapport aux recettes probables pour 2013), des régions (+3,1 %), des communautés (+2,7 %) et de la sécurité sociale (+13,2 %). Les transferts divers, de montants plus limités, diminuent (-11,9 %).

L'augmentation des transferts à la sécurité sociale est surtout imputable à la progression des transferts relatifs aux recettes TVA et au précompte professionnel<sup>46</sup>. La diminution des transferts divers résulte principalement de la baisse du transfert au fonds d'attribution aux zones de police dans le cadre de la sécurité routière.

Par souci d'exhaustivité, il est indiqué que les produits de la dette publique (emprunts et remboursements des titres en portefeuille) sont estimés à 45.770,5 millions d'euros<sup>47</sup>. Ces recettes reviennent toutefois intégralement à la gestion de la dette et n'ont aucune incidence sur le solde de financement<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> La hausse du transfert relatif au précompte professionnel s'inscrit dans le cadre de la mesure de relance décidée par le gouvernement visant à transformer la dispense de précompte professionnel de 1 % en une diminution du taux de cotisation patronale de 1 %.

<sup>47</sup> Exposé général, tableau 1, p. 84-85. Voies et moyens, Titre III – Produit d'emprunts et opérations assimilées sans influence sur le solde net à financer, p. 53.

<sup>48</sup> Les produits d'emprunts et les remboursements de titres en portefeuille portent respectivement le code SEC 9 et 8.

### 3 Recettes fiscales

#### 3.1 Évolution générale

Les recettes fiscales totales sont estimées sur base de caisse à 109.027,7 millions d'euros. Par rapport au montant prévu de recettes réalisées pour 2012, l'augmentation s'élève à 9,7 % (+ 9.661,2 millions d'euros). Par rapport aux recettes probables pour 2013, l'augmentation est de 6.391,4 millions d'euros, soit 6,2 %.

Dans le rapport du Comité de monitoring du 23 septembre 2013 qui a servi de base à la confection du budget initial 2014, ces recettes ont été estimées à 107.875,9 millions d'euros pour 2014. Par conséquent, le budget initial 2014 prévoit une recette supplémentaire de 1.151,8 millions d'euros. Cette hausse s'explique principalement par le produit de nouvelles mesures fiscales et mesures de relance décidées lors du conclave budgétaire du 10 octobre 2013, lesquelles représentent un montant total de 1.126,8 millions d'euros.

La dispense de précompte professionnel de 1 %<sup>49</sup> est transformée en une diminution du taux de cotisation patronale, pour un montant de 996,0 millions d'euros. Cette mesure entraîne une diminution des dépenses fiscales et, partant, une augmentation des recettes fiscales (en particulier du précompte professionnel). Pour compenser la diminution des recettes pour la sécurité sociale résultant de la réduction de la cotisation patronale, le financement alternatif de la sécurité sociale sera augmenté de 996,0 millions d'euros (ce qui explique l'augmentation des transferts à la sécurité sociale – voir le point 3.1 de la Partie IV).

Les autres mesures fiscales et de relance sont analysées au point 3.3.

#### 3.2 Méthode d'estimation utilisée

Les recettes de l'impôt des personnes physiques, de l'impôt des sociétés, de la TVA et des accises sont estimées sur la base d'une méthode macro-économique désagrégée. Les autres postes (plus petits) des recettes fiscales sont calculés par les administrations fiscales compétentes<sup>50</sup>.

Afin de mieux se conformer aux directives budgétaires européennes et d'anticiper l'application de la nouvelle loi de financement<sup>51</sup>, le service d'études du SPF Finances a adapté un certain nombre de points de la méthode désagrégée utilisée jusqu'à présent pour estimer les recettes fiscales (voir exposé général, p. 94).

Concrètement, cette adaptation implique que les recettes perçues sont estimées en base SEC et ensuite transposées en recettes perçues en base caisse. Jusqu'à présent, on faisait le contraire. L'estimation de l'impôt des sociétés demeure toutefois une exception

<sup>49</sup> La loi de relance économique du 27 mars 2009 prévoit une dispense générale de versement du précompte professionnel de 1 % à condition que le précompte professionnel soit entièrement retenu sur cette rémunération. L'objectif du gouvernement était de réduire de manière structurelle les coûts salariaux pour les entrepreneurs.

<sup>50</sup> Il s'agit, par exemple, des droits de succession, des divers et amendes, de la taxe de circulation, etc.

<sup>51</sup> La nouvelle méthode devrait permettre d'estimer tant l'impôt (des personnes physiques) fédéral que régional au lieu de devoir utiliser une méthode distincte pour chaque impôt.

à cette règle. Dans l'attente d'un nouveau modèle d'estimation pour l'impôt des sociétés, les recettes provenant de cet impôt sont toujours estimées en base caisse et ensuite corrigées en base SEC.

L'estimation des recettes fiscales totales en base SEC s'élève à 111.592,6 millions d'euros, tandis que les recettes en base caisse sont estimées à 109.027,7 millions d'euros (voir le tableau ci-dessous). La grande différence entre les deux estimations (2.564,9 millions d'euros – voir le tableau ci-dessous) est principalement imputable aux recettes des impôts directs et en particulier au précompte professionnel (2.085,1 millions d'euros) et aux rôles (452,0 millions d'euros). Du point de vue du SEC, les recettes du précompte professionnel (46.779,9 millions d'euros) sont estimées de manière brute, donc sans tenir compte des diverses dispenses applicables<sup>52</sup>. Du point de vue des recettes de caisse, ces dispenses doivent être déduites du précompte professionnel. La différence au niveau des rôles s'explique par l'imputation différée des dépenses fiscales.

La nouvelle méthode n'a pas été testée par une comparaison des prévisions avec celles de l'ancienne méthode. Par contre, elle a été validée par l'exécution de tests a posteriori, au cours desquels les recettes réalisées ont été comparées avec les recettes estimées qui auraient été perçues selon la nouvelle méthode d'estimation.

### **3.3 Incidence complémentaire des mesures fiscales**

L'incidence nette des mesures fiscales sur les prévisions de recettes dans le budget 2014 s'élève à 2.810,4 millions d'euros<sup>53</sup>. Ce chiffre résulte, d'une part, de la révision de l'incidence budgétaire de mesures fiscales prises antérieurement sur la base de données plus récentes (1.186,1 millions d'euros) et, d'autre part, de nouvelles mesures fiscales et des mesures de relance qui ont été décidées lors des conclaves budgétaires de juin 2013 (497,5 millions d'euros) et octobre 2013 (1.126,8 millions d'euros).

Comme souligné au point 3.2, les recettes ont été estimées pour la première fois en base SEC (y compris l'incidence complémentaire des mesures fiscales) et ensuite transposées en base caisse.

Tant la révision des estimations budgétaires des mesures fiscales existantes que les nouvelles mesures fiscales sont examinées ci-après.

#### **3.3.1 Révision de l'estimation budgétaire des mesures fiscales existantes**

Les réestimations de mesures prises antérieurement (+ 1.186,1 millions d'euros) sont la conséquence d'une mise à jour des données sur lesquelles reposent ces estimations. Les principales révisions d'un point de vue budgétaire concernent :

- la croissance des dépenses fiscales (147,5 millions d'euros) ;
- l'évolution du taux de déduction pour capital à risque (122,6 millions d'euros) ;

<sup>52</sup> En contrepartie, les dispenses de précompte professionnel, qui sont estimées à 1.958,4 millions d'euros pour 2014, sont comptabilisées en dépense selon la méthodologie SEC.

<sup>53</sup> Tableau II « Incidence complémentaire des mesures fiscales » de l'Exposé général, p. 100-101. Le montant de 2.810,4 millions d'euros concerne uniquement l'incidence complémentaire par rapport à 2013 et donc pas l'incidence totale.

- la lutte contre la fraude et l'application correcte de la législation (423,6 millions d'euros) ;
- les intérêts notionnels : étalement de la déduction pour le stock du passé (100 millions d'euros) ;
- la suppression et la diminution des réductions d'impôts pour les dépenses visant des économies d'énergie (795,9 millions d'euros) ;
- la régularisation fiscale (- 386,9 millions d'euros).

En ce qui concerne la rubrique « évolution du taux de déduction pour capital à risque » (« déduction intérêts notionnels »), la Cour des comptes souligne que le montant de 122,6 millions d'euros inscrit au budget comporte probablement une surestimation, parce que l'estimation s'est basée sur un taux de déduction pour capital à risque inférieur à celui prévu par la loi pour l'année budgétaire 2014<sup>54</sup>.

### 3.3.2 Incidence complémentaire de la lutte contre la fraude et de l'application correcte de la législation

L'incidence complémentaire sur les recettes fiscales des mesures de lutte contre la fraude et de l'application correcte de la législation, estimée à 423,6 millions d'euros pour 2014, n'a pas été réestimée, mais est la transposition de la trajectoire budgétaire 'fraude et application correcte de la loi' (fiscale + sociale<sup>55</sup>) reprise dans l'accord de gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011 (voir le tableau ci-dessous).

Tableau –produit estimé de la lutte contre la fraude (en millions d'euros)

Année	2012	2013	2014
Produit estimé	720,0	1.000,0	1.500,0
Fraude sociale	110,0	152,8	229,2
Fraude fiscale	610,0	847,2	1.270,8
Incidence fiscale complémentaire par rapport à l'année précédente	610,0	237,2	423,6

Source : Tableau II de l'exposé général des budgets 2012, 2013 et 2014

Les mesures prises dans le cadre de la trajectoire budgétaire précitée<sup>56</sup> ont une portée beaucoup plus large que la lutte contre la fraude au sens strict et doivent notamment avoir un effet préventif. Ces mesures doivent conduire à un comportement conforme (*compliance*) spontané de la part des contribuables.

La cellule stratégique du secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude a commenté les recettes estimées pour l'année budgétaire 2014. Elle estime que, sur la base de l'évolution des recettes fiscales, l'objectif budgétaire fixé pour 2013 en matière de lutte contre la fraude a été réalisé. Il n'y a donc aucune raison pour elle de revoir les recettes

<sup>54</sup> Le calcul a utilisé l'indice de référence supérieur en vigueur à l'époque (2,55 % - taux du mois de juillet 2013). Le taux légal (taux moyen des mois de juillet à septembre) s'élève toutefois à 2,66 %. Lorsque ce taux légal est appliqué au modèle d'estimation tel qu'utilisé par l'administration, les recettes supplémentaires ne s'élèvent qu'à 71,1 millions d'euros, soit une surestimation de 51,1 millions d'euros (122,6 millions d'euros – 71,1 millions d'euros).

<sup>55</sup> Voir aussi point 2.2 de la partie IV.

<sup>56</sup> Telles que la disposition anti-abus générale, la disposition anti-abus spécifique relative à la sous-capitalisation ou la limitation des paiements au comptant.

budgétaires à la baisse pour 2014 (au niveau estimé pour 2012). En outre, elle souligne que l'estimation initiale des recettes provenant de la lutte contre la fraude fiscale n'a pas tenu compte de l'incidence de mesures plus récentes<sup>57</sup> prises en sus des mesures mentionnées dans le pacte budgétaire.

La Cour des comptes est cependant d'avis que les recettes budgétaires issues des mesures antifraude sont difficiles à estimer et à suivre. L'appréciation de leur rendement appelle dès lors une nécessaire circonspection.

### 3.3.3 Nouvelles mesures fiscales

Lors du conclave budgétaire de juin 2013, une série de mesures fiscales ont été prises en vue du budget initial 2014, dont l'incidence nette est de 497,5 millions d'euros. Le conclave budgétaire d'octobre 2013 y a encore ajouté d'autres mesures fiscales et de relance pour un montant de 1.126,8 millions d'euros. Les mesures les plus importantes d'un point de vue budgétaire concernent :

- la TVA sur les prestations des avocats (89 millions d'euros) ;
- la *Fairness tax* (75 millions d'euros) ;
- les intercommunales (30 millions d'euros) ;
- l'actualisation du taux des accises de 8 % (48,1 millions d'euros) ;
- l'augmentation des accises sur le tabac (100 millions d'euros) ;
- la limitation de la réduction d'impôt pour les titres-services (29,5 millions d'euros) ;
- Sicav sans passeport UE (35 millions d'euros) ;
- la taxe d'abonnement (131 millions d'euros) ;
- la transformation de la dispense de précompte professionnel de 1 % en une diminution du taux de cotisation patronale (996 millions d'euros) ;
- la diminution de l'aide aux biocarburants (118 millions d'euros en 2014) ;
- « *Better compliance* » (109 millions d'euros).

Bien que ces mesures aient une incidence budgétaire significative, leur contenu est sommairement exposé dans les documents budgétaires.

Les administrations fiscales du SPF Finances et/ou les cellules stratégiques du ministre des Finances ou du secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude fiscale et sociale ont cependant commenté et transmis à la Cour des comptes les hypothèses et les paramètres utilisés pour le calcul de ces mesures. Sur la base des informations reçues, la Cour des comptes est d'avis que ces estimations budgétaires sont en général suffisamment étayées et documentées.

Cependant, la Cour des comptes formule quelques observations spécifiques au sujet des mesures suivantes :

#### (a) Actualisation du taux des accises de 8 %

Cette mesure prévoyait à partir du 1<sup>er</sup> août 2013 une actualisation de tous les taux d'accises de 8 % sauf sur l'essence et le diesel – mélangé ou non avec des

---

<sup>57</sup> Il s'agit notamment de la lutte contre les constructions offshore, le renforcement et l'harmonisation des sanctions à l'égard des coauteurs, le suivi efficace des signalements de blanchiment d'argent et la nouvelle baisse, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014, du plafond relatif à l'interdiction de paiements au comptant, etc.

biocarburants -, l'électricité, le charbon, le gaz naturel et le gasoil de chauffage, ainsi que les produits nationaux soumis à accises (boissons non alcoolisées et café). Le produit net de cette mesure est estimé à 48,1 millions d'euros.

Bien que le calcul de la recette supplémentaire s'avère étayé, la Cour des comptes souligne que l'estimation se base sur une consommation constante, ce qui dépend notamment du prix des produits dans les pays limitrophes et de l'évolution économique. En outre, lors du calcul, l'actualisation du taux à 8 % a aussi été appliquée au gasoil utilisé comme carburant, alors que cette augmentation du taux n'est pas prévue dans la loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses<sup>58</sup>. Il est dès lors probable que le produit précité soit surestimé à concurrence de 11,6 millions d'euros.

(b) *Fairness tax*

Une '*fairness tax*' est instaurée à partir de l'exercice d'imposition 2014. Cette mesure fiscale a pour but d'imposer les bénéfices versés sous forme de dividende, mais qui ne sont pas réellement imposés dans le cadre de l'impôt des sociétés en raison de l'application de la déduction des intérêts notionnels et/ou du décompte des pertes fiscales reportées. Le produit net de la taxe est estimé à 75 millions d'euros pour l'année budgétaire 2014.

Pour l'estimation des recettes, le service d'études du SPF Finances est parti d'une simulation modélisée basée sur un échantillon de 23.300 déclarations. De plus, on a retenu entre autres l'hypothèse d'une politique inchangée en matière de dividendes. Des techniques d'estimation (telles que le timing de versement des dividendes en fonction des déductions et via le système de *transfer pricing* pourraient éventuellement réduire la recette qui sera effectivement perçue<sup>59</sup>.

(c) *Better compliance*

L'échange de données fiscales avec d'autres pays et la professionnalisation et l'optimisation des processus de travail du SPF Finances<sup>60</sup> visent à ce que le comportement des contribuables soit davantage conforme à la législation fiscale (*compliance*). L'effet budgétaire de cette mesure a été estimé sur une base forfaitaire à 0,1 % des recettes fiscales totales, qui s'élèvent environ à 110 milliards d'euros (soit, en arrondissant, 109 millions d'euros).

La Cour des comptes estime que le produit de ces mesures de *compliance* est pratiquement impossible à estimer.

Par ailleurs, elle souligne qu'il n'est pas clair que les recettes complémentaires provenant d'un changement de comportement et d'une déclaration plus spontanée des contribuables sont déjà comprises en tout ou en partie dans les mesures anti-fraude du

---

<sup>58</sup> La loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses a introduit dans la législation la notification budgétaire visant à actualiser le taux à 8 %.

<sup>59</sup> Cfr débats parlementaires consacrés à la loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses (Doc. parl., Chambre, DOC 53 2891/007.

<sup>60</sup> Ainsi, les déclarations pré-remplies, l'envoi de rappels en l'absence de déclarations, l'informatisation poussée avec des mécanismes de contrôle automatiques de l'assujettissement, ainsi que l'effet de dissuasion de contrôles plus ciblés, basés sur une analyse de risques et le datamining, et la création de la cellule anti-abus, entre autres, sont censés induire un comportement plus conforme de la part des contribuables.

gouvernement, dont le produit est estimé à 423,6 millions d'euros pour l'année budgétaire 2014<sup>61</sup>.

## 4 Les recettes non fiscales

### 4.1 Évolution générale des recettes non fiscales

Les recettes non fiscales (courantes et de capital) s'élèvent à 5,0 milliards d'euros, soit un peu moins de 10 % des recettes inscrites au présent projet de budget des voies et moyens (sur base de caisse). Elle correspondent à moins de la moitié des réalisations de 2012 (11,5 milliards d'euros) et environ aux deux tiers des recettes non fiscales attendues en 2013 (8,0 milliards d'euros)<sup>62</sup>.

Cette diminution s'explique par divers facteurs notamment l'existence dans le budget 2013 de recettes non récurrentes telles que le produit de l'octroi des licences télécom (-317 millions d'euros), le produit du contentieux en matière de douanes (-127 millions), ainsi que les recettes de capital issues de la vente de Royal Park Investments (-714 millions d'euros).

Un second facteur de baisse résulte de la réduction combinée des dividendes en provenance de la Banque nationale de Belgique (-301,8 millions d'euros), des dividendes de plusieurs institutions financières (-300,2 millions d'euros<sup>63</sup>), de la recette globale générée par diverses transactions avec Bpost (-221 millions d'euros), et, enfin, des cotisations des banques au fonds de résolution (-12,9 millions d'euros) et au fonds spécial de protection (-149,7 millions) par suite, dans ce dernier cas, d'une baisse du taux des contributions obligatoires.

Enfin, le retrait progressif des institutions bancaires des mécanismes d'aide d'État suite à la crise financière conduit à une réduction des primes relatives à l'octroi de la garantie publique (-188,5 millions) et des intérêts sur les prêts octroyés dans ce contexte (-232,7 millions). En 2015, les recettes provenant de cette dernière ressource concerneront les intérêts des prêts consentis à la Grèce.

### 4.2 Produits du domaine

L'article « Produits des domaines<sup>64</sup> » du présent projet de budget des voies et moyens connaît une hausse de 42% par rapport aux recettes attendues en 2013 (+40,5 millions d'euros).

Les recettes inscrites à cet article sont constituées à titre principal des « prélèvements sur les salaires des conservateurs des hypothèques ». Conformément à la législation en vigueur, les conservateurs des hypothèques sont rémunérés en fonction d'un droit proportionnel aux recettes qu'ils perçoivent (d'où le terme de salaire et non de

<sup>61</sup> Voir le tableau II – Incidence complémentaire des mesures fiscales, rubrique « Conclave budgétaire de novembre 2011 et accord de gouvernement » (Exposé général, p. 100-101).

<sup>62</sup> Exposé général, pp. 106, 114-119. Ce montant ne tient pas compte de la recette exceptionnelle de 3,25 milliards d'euros résultant de la cession des parts de l'État dans le capital de BNP Paribas Fortis.

<sup>63</sup> Indépendamment de la disparition des dividendes perçus par l'État en tant qu'actionnaire de BNP Paribas Fortis.

<sup>64</sup> Titre I, section II, chapitre 18, §2, article 16.12.01.

traitement). La somme versée au budget des voies et moyens, soit le « prélèvement sur salaire », représente en fait l'excédent des recettes faites par le conservateur sur l'ensemble des dépenses de son bureau.

En raison de la responsabilité financière qui pèse sur le conservateur, celui-ci choisit son personnel selon le droit commun (autrement dit sous le régime du contrat de travail) et non selon le droit administratif. Cependant, la loi du 11 décembre 2006<sup>65</sup> a prévu que ce personnel serait soumis aux règles du statut des agents de l'Etat. Un projet d'arrêté royal a été élaboré pour permettre l'entrée en vigueur prochaine de cette loi.

Dès que la loi entrera en vigueur, il en résulte sur le plan budgétaire que les rémunérations de ce personnel ne seront plus déduites par le conservateur, en tant que frais de fonctionnement, préalablement au versement du « prélèvement sur salaire » au budget des voies et moyens, ce qui entraînera une augmentation de la recette inscrite à l'article « Produits des domaines ».

La Cour des comptes fait observer que les justifications du budget des voies et moyens omettent de mentionner que cette augmentation de recettes n'entraînera pas un accroissement des moyens disponibles de l'État, puisque les rémunérations dont il est question seront supportées par une augmentation équivalente des crédits de dépenses de personnel inscrits à la section 18 - SPF Finances, du budget général des dépenses.

#### **4.3 Recettes issues de la vente des droits d'émission CO<sub>2</sub>**

La Cour fait observer qu'une recette de 34,0 millions d'euros est inscrite au titre des revenus de la mise aux enchères des droits d'émission CO<sub>2</sub> dans le cadre de l'Emission Trading System<sup>66</sup>.

Cette estimation, qui correspond au chiffre arrêté lors du conseil des ministres du 12 juillet 2013, ne tient cependant pas compte de la forte baisse du prix des quotas d'émission.

Selon les justifications annexées au projet de budget des voies et moyens, la recette attendue pour l'état fédéral ne devrait s'élever qu'à 19,0 millions d'euros<sup>67</sup>.

#### **4.4 Recettes provenant de l'indemnité de concession des plaques d'immatriculation**

Des recettes à hauteur de 18,0 millions d'euros sont prévues au titre d'indemnités de concession des plaques d'immatriculation<sup>68</sup>.

La Cour constate que ce chiffre s'écarte des estimations contenues dans les justifications du budget des voies et moyens, lesquelles fixent le total des indemnités attendues à seulement 9,1 millions d'euros<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> Loi du 11 décembre 2006 relative au statut des employés des conservateurs des hypothèques.

<sup>66</sup> Titre I, section II, chapitre 25, article 36.90.03.

<sup>67</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 53 3070/001, pp. 424-425.

<sup>68</sup> Titre I, section II, chapitre 33, § 5, article 36.90.04.

<sup>69</sup> Doc. 53 3070/001, p. 471.

## PARTIE III

# Projet de budget général des dépenses

## CHAPITRE I

# Généralités

### 1 Blocages de crédits et crédits provisionnels interdépartementaux

Conformément aux engagements pris par le gouvernement en matière de maîtrise des dépenses publiques, les crédits inscrits dans le présent projet de budget ont, dans leur grande majorité, été déterminés en tenant compte des montants accordés par le législateur au cours de l'année 2013, moyennant application de coefficients propres à chacune des catégories de dépenses. Les dépenses nouvelles, pour leur part, ont été soumises à un examen critique lors des discussions préparatoires et n'ont été retenues que lorsqu'il est apparu qu'elles étaient effectivement inévitables. Selon l'exposé général<sup>70</sup>, la croissance nominale des crédits de liquidation des dépenses primaires entre 2013 et 2014, après neutralisation des crédits pour certaines dépenses exceptionnelles<sup>71</sup>, s'élève à 1,1 % soit, en termes réels, une diminution d'environ 0,3 %. La Cour des comptes renvoie au même exposé général pour un aperçu de l'évolution desdites dépenses primaires (p.127 à 129).

La discipline budgétaire que s'impose le gouvernement s'effectue aussi par le biais d'autres mesures de maîtrise des finances publiques. La Cour des comptes fait observer à cet égard que deux de ces mesures, décrites ci-dessous, sont susceptibles de donner une image erronée des moyens qui sont effectivement mis à la disposition des départements pour assurer la mise en œuvre de leurs missions de service public.

#### 1.1 Les blocages administratifs de crédits

Traditionnellement, les crédits accordés par le législateur ne sont pas intégralement consommés. Cette sous-utilisation est prise en compte pour la détermination du solde de financement de l'État fédéral et est devenue depuis quelques années un objectif budgétaire que le gouvernement s'efforce autant que possible de respecter. Pour l'année 2014, cet objectif a été fixé à 870 millions d'euros.

---

<sup>70</sup> Exposé général, p.129.

<sup>71</sup> A savoir le financement de la quote-part de la Belgique dans le FMI, la participation belge au Mécanisme européen de stabilité, l'augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement et la dotation d'équilibre à la sécurité sociale.

Depuis la mise en place de la nouvelle comptabilité publique et du système comptable SAP-Fedcom, le ministre du Budget dispose d'une plus grande facilité pour appréhender l'évolution réelle des dépenses et pour prendre, en cas de besoin, les mesures qui s'imposent afin de limiter la consommation des crédits lorsque celle-ci s'écarte trop de l'objectif de sous-utilisation dont il est question ci-dessus.

Plus précisément, le logiciel comptable SAP-Fedcom donne à ce ministre, lorsque il le juge nécessaire, la possibilité de réduire (provisoirement ou non) les moyens accordés dans le budget aux différents SPF et SPP. Cette procédure, connue sous le terme de « blocages administratifs de crédits » a été utilisée notamment en 2012 et en 2013 pour permettre la réalisation d'un objectif global de sous-utilisation des crédits. Lors du conclave budgétaire d'octobre 2013, le gouvernement a décidé que de tels blocages seraient également mis en œuvre en 2014 pour un montant total de 400 millions d'euros, à répartir sur les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement à concurrence respectivement de 2%, 15% et 20% des crédits inscrits dans le budget<sup>72</sup>.

Sans nier l'utilité du recours à de tels blocages au vu de l'objectif général de maîtrise des finances publiques, la Cour des comptes signale néanmoins que cette technique conduit à ce que les crédits accordés par le législateur ne correspondent plus in fine aux moyens qui sont effectivement octroyés aux différents SPF pour la réalisation de leurs missions, et plus particulièrement en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement et d'investissement<sup>73</sup>.

La Cour des comptes rappelle que dans le passé, elle a déjà suggéré que, dans la mesure où de tels blocages étaient destinés à rendre des crédits définitivement indisponibles pour les départements, il conviendrait de les reprendre dans un projet d'ajustement budgétaire soumis à l'approbation de la Chambre, sous la forme d'une réduction des crédits votés initialement, afin de permettre à celle-ci de se prononcer en connaissance de cause sur le niveau réel des crédits effectivement disponibles<sup>74</sup>.

## **1.2 Le recours aux crédits provisionnels interdépartementaux**

Les crédits mis à la disposition du ministre du Budget contiennent une allocation de base spécifique connue sous le nom de crédits provisionnels. A l'origine, le recours à ce type de crédit ne se justifiait que pour les cas où le gouvernement poursuivait un objectif bien déterminé, sans cependant savoir quelles sections départementales étaient en définitive chargées de sa mise en œuvre. Au cours des dernières années cependant, le recours à ce crédit provisionnel s'est de plus en plus appuyé sur des considérations de maîtrise des finances publiques, le ministre du Budget y regroupant des crédits de dépenses dont il ne souhaite autoriser l'usage que moyennant le respect de certaines conditions de surveillance budgétaire.

Cette innovation budgétaire a progressivement conduit à inscrire sous cette allocation de base unique des moyens de plus en plus nombreux et de nature de plus en plus diversifiée.

---

<sup>72</sup> Conseil des ministres du 10 octobre 2013, notifications, p. 2.

<sup>73</sup> Pour l'année 2012, par exemple, les sous-utilisations ont atteint quelque 30% des crédits d'investissement et 10 % des crédits de fonctionnement (optique engagement).

<sup>74</sup> Doc. parl., Chambre, n°594/3-1995-1996, pp. 20-21.

C'est ainsi que pour 2014, un crédit global de 145,4 millions d'euros est inscrit sur l'allocation de base concernée<sup>75</sup>, sans en distinguer les différents composants. Selon les justifications fournies à l'appui du budget<sup>76</sup>, ce montant se décompose notamment en :

- 60,6 millions d'euros pour les arriérés de primes de compétences ;
- 40,0 millions d'euros pour la couverture des frais de justice ;
- 30,0 millions d'euros pour Optifed<sup>77</sup> ;
- 10,0 millions d'euros pour la stratégie de cyber-sécurité.

En outre, indépendamment de montants de moindre importance, une « marge » de 10,0 millions est destinée à faire face aux dépenses imprévues et un montant négatif de 19,0 millions d'euros, à répartir en cours d'année entre les différents départements ministériels, est prévu dans le cadre d'une « meilleure gestion interdépartementale. »

En vue de permettre au législateur de mieux appréhender la portée du vote de ce crédit provisionnel, la Cour des comptes recommande que les moyens qui sont actuellement mis à la disposition du ministre du Budget par le biais de cette seule allocation de base, soient répartis dans l'avenir en plusieurs allocations de base, chacune d'entre elles regroupant les crédits relatifs à des objets particuliers.

## 2 Soldes des fonds organiques

La Cour des comptes constate que les soldes des fonds organiques augmenteront en 2014. Le budget a été confectionné en partant du principe selon lequel les fonds doivent réaliser le plus possible les mêmes résultats positifs que les années précédentes. Le solde à atteindre de chaque fonds a été majoré à raison de sa part dans les économies linéaires de personnel et de fonctionnement.

Le solde de l'ensemble des fonds de l'autorité fédérale disponible pour des liquidations futures augmente de 41,0 millions d'euros en 2014 pour atteindre 1.473,1 millions d'euros. L'utilisation éventuelle de ces moyens affectés peut avoir une incidence négative sur le solde budgétaire de l'année au cours de laquelle elle aura lieu.

Le tableau ci-dessous indique, par section, les totaux des soldes de liquidation des 65 fonds pour les années budgétaires 2012 à 2014. Le tableau contient aussi, à titre d'illustration, les soldes de 5 fonds présentant un solde important.

---

<sup>75</sup> Allocation 03.41.10.01.00.01. « Crédit provisionnel destiné à couvrir des dépenses de toute nature découlant de la réforme des carrières, du financement de la contribution belge dans le nouveau siège de l'Otan, de l'exercice du plan concernant les premiers emplois dans les SPF et le BIRB, de l'indice des prix à la consommation et autres divers. »

<sup>76</sup> Les montants repris ici sont ceux de la répartition indicative reprise dans l'Exposé général, p. 128.

<sup>77</sup> Optifed vise à soutenir financièrement les projets qui contribuent à améliorer le fonctionnement des administrations fédérales.

**Tableau – Aperçu synthétique des soldes de liquidation au 31 décembre 2014 (en milliers d'euros)**

Section	2012 Réalisé	2013 Supposé	2014 Budgété
Section 02 – SPF Chancellerie du Premier ministre	1.889	2.200	2.201
Section 12 – SPF Justice	79.556	86.845	94.689
dont : programme 12.62.4 – Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels	60.818	65.961	71.104
Section 13 – SPF Intérieur	167.404	177.802	192.143
dont : programme 13.56.7 – Fonds pour les sommets européens à Bruxelles	63.768	68.563	73.414
Section 14 – SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement	370.787	370.148	355.340
dont : programme 14.42.1 – Fonds des bâtiments	356.650	344.329	329.445
Section 16 – Ministère de la Défense	130.376	159.407	181.996
dont : programme 16.50.2 – Fonds de remploi des recettes provenant de l'aliénation de matériel, de matière et de munitions excédentaires	59.061	78.662	89.655
Section 17 – Police fédérale et Fonctionnement intégré	46.686	54.443	60.177
Section 18 – SPF Finances	-40.517	-45.238	-47.182
Section 23 – SPF Emploi, Travail et Concertation sociale	47.559	47.351	47.742
Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement	12.087	17.886	17.913
Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Energie	35.602	37.513	41.044
Section 33 – SPF Mobilité et Transports	486.969	493.434	505.398
dont : programme 33.55.2 – Fonds Beliris	465.118	469.050	478.962
Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale	3.050	3.299	1.978
Section 46 – SPP Politique scientifique	35.773	27.094	19.707
Total	1.377.221	1.432.184	1.473.146

Source : budget général des dépenses 2014

## Chapitre II

# Sections du budget général des dépenses

### Section 01 - Dotations

#### Programme 01.34.1. Dotation à la Communauté germanophone

Le crédit inscrit au titre de la dotation à la Communauté germanophone s'élève à 147,2 millions d'euros dans le présent projet de budget général des dépenses.

Ce montant n'a pas été calculé en suivant la stricte application du texte actuel de la loi. Il a été établi en tenant compte d'une déduction de 543,4 milliers d'euros, correspondant à la contribution de la Communauté germanophone dans l'effort d'assainissement des finances publiques en 2014.

La Cour relève qu'actuellement, aucune proposition de loi n'a été déposée auprès de la Chambre des représentants visant à adapter dans ce sens le calcul de la dotation, tel que défini dans la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

## Section 04 - SPF Personnel et organisation

### Programme 04.31.1 – Personnel et organisation

Dans sa note de politique générale<sup>78</sup>, le secrétaire d'État à la Fonction publique et à la Modernisation des Services publics précise que la modernisation des services publics et du domaine de la fonction publique sera poursuivie en 2014. Cependant, les crédits affectés à l'allocation de base 04.31.10.12.11.52 - Réforme et modernisation de l'administration sont réduits de plus d'un tiers par rapport aux crédits alloués au budget initial 2013.

Pour l'année budgétaire 2014, le crédit destiné au financement des frais relatifs à la réforme et à la modernisation de l'administration s'élève à 4.154.000 euros en engagement et à 3.882.000 euros en liquidation ce qui représente une diminution de 2,2 millions d'euros tant en engagement qu'en liquidation par rapport aux crédits alloués en 2013<sup>79</sup>. Par contre, le montant des crédits estimés pour les années ultérieures est proche du montant du crédit alloué en 2013.

La Cour des comptes signale que les justifications du budget général des dépenses<sup>80</sup> ne permettent pas de s'assurer que des crédits suffisants ont été inscrits afin de poursuivre en 2014 la modernisation de l'administration prévue dans la note de politique générale.

---

<sup>78</sup> Voir la note de politique générale Doc. parl., Chambre, DOC 53 3096/004, p.3.

<sup>79</sup> 6.378.000 euros en crédits d'engagement et 6.083.000 euros en crédits de liquidation.

<sup>80</sup> Voir la justification du budget général des dépenses Doc. parl., DOC 53 3072/005, p.9.

## Section 12 – SPF Justice

### 1 Crédits Optifed

La provision Optifed, reprise dans la provision interdépartementale du SPF Budget et Contrôle de la gestion, prévoit un montant de 2,3 millions d'euros de crédits d'engagement et un montant de 3,8 millions d'euros de crédits de liquidation pour des projets au sein du SPF Justice. Un projet important dans ce cadre est la poursuite du financement des membres du personnel recrutés en 2013 pour renforcer le service « Centre national de surveillance électronique »<sup>81</sup> à concurrence d'1,3 million d'euros (programme 12.52.1), dont 1,2 million en dépenses de personnel et 0,1 million en dépenses de fonctionnement. En outre, des crédits de personnel sont réservés (à hauteur de 0,2 million d'euros) pour la poursuite du projet entamé en 2012 ayant pour objectif de résorber l'arriéré en matière de saisie et confiscation (programme 12.56.4 – Organe central pour la saisie et la confiscation).

La Cour des comptes fait observer que, si l'intention est de soutenir en permanence les projets dans le cadre de ces programmes<sup>82</sup>, il conviendrait de prévoir les crédits destinés à couvrir les frais récurrents dans le programme budgétaire précité du SPF Justice plutôt que dans la provision interdépartementale.

### 2 Programme 12.51.3 – Expertises médicales et médico-psychosociales et soins de santé

Les allocations de base 51.31.12.11.01 et 51.32.12.11.31 prévoient le financement des honoraires des médecins indépendants et des frais médicaux et non médicaux (alimentation et entretien) des détenus et des internés. Les crédits alloués pour l'année budgétaire 2014 s'élèvent respectivement à 14,3 millions d'euros et 9,8 millions d'euros, ce qui représente une légère augmentation par rapport à l'année budgétaire 2013 (de respectivement 0,6 et 0,8 million d'euros)<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Ce service a une tâche importante dans le cadre des condamnés placés sous surveillance électronique. Pour une description des tâches de ce service, il est renvoyé à la justification du budget général des dépenses du SPF Justice (Doc. parl., Chambre, DOC 53 3072/007, p.80-81).

<sup>82</sup> Dans sa note de politique générale 2013 (Doc. parl., Chambre, DOC 53 2586/027, p. 8-9), la ministre de la Justice souligne son intention d'encore développer la surveillance électronique et d'améliorer l'efficacité et l'efficacités du recouvrement par l'Organe central pour la saisie et la confiscation.

<sup>83</sup> Cette augmentation des crédits a surtout été accordée pour financer l'achat de matériel médical pour les nouvelles prisons.

Les frais médicaux des détenus et des internés sont en partie à la charge de l'assurance soins de santé<sup>84</sup>. Cette intervention est toutefois limitative, de sorte que les surcoûts liés aux soins de santé des détenus et des internés sont à la charge du SPF Justice.

Tableau – Relevé des frais médicaux des détenus et des internés à la charge du SPF Justice (en millions d'euros)

Année	Allocation de base 51.31.12.11.01	Allocation de base 51.32.12.11.31
2009 (utilisation)	13,0	7,2
2010 (utilisation)	14,7	10,3
2011 (utilisation)	14,6	10,7
2012 (utilisation)	16,1	22,5
2013 – (alloué) <sup>85</sup>	13,6	9,0
2014 – (alloué)	14,3	9,8

Source : Cour des comptes

Les factures impayées à la fin de l'année 2013 sont estimées à 15,6 millions d'euros. La Cour des comptes souligne que, bien que les crédits augmentent légèrement par rapport à l'année budgétaire précédente, ils ne suffiront pas pour résorber le montant des factures impayées<sup>86</sup> et financer en même temps les dépenses supplémentaires prévues en 2014.

### 3 Programme 12.56.0 – Frais de justice

L'allocation de base 12.56.03.12.11.40 prévoit le financement des frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police. Ces frais de justice comprennent notamment le paiement des honoraires aux experts judiciaires et autres<sup>87</sup> et les indemnités en matière répressive des huissiers et des traducteurs. Le crédit alloué pour

<sup>84</sup> L'intervention de l'Inami dans les soins de santé des *internés* est réglée par l'article 56, § 3, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 et par l'arrêté royal du 22 mai 2005 relatif au droit aux soins de santé des internés dans l'assurance soins de santé obligatoire. Un crédit de 33,7 millions d'euros a été prévu à cet effet en 2014. Le paiement des frais liés à une admission dans un établissement hospitalier ou à une hospitalisation de jour urgentes ainsi que des frais liés à la délivrance de médicaments pour les *détenus* est réglé par l'article 56, § 3bis, de la loi précitée et par l'arrêté royal du 16 mars 2006 portant exécution de l'article précité. Un crédit de 7,7 millions d'euros a été prévu à cet effet en 2014.

<sup>85</sup> Début novembre 2013, le taux d'utilisation des crédits de liquidation alloués s'élevait respectivement à 90,8 % et 91,1 %. Ce taux d'utilisation de 91,1 % tient compte du blocage administratif du crédit à concurrence de 1,4 million d'euros, montant qui ne pourra pas être dépensé en application de la prudence budgétaire.

<sup>86</sup> Le montant de l'arriéré de factures concerne surtout les factures impayées de centres (psycho)médicaux spécialisés (allocation de base 51.32.12.11.31). La Cour des comptes avait déjà souligné dans ses commentaires et observations tant sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2013 que sur les projets ajustés de budget de l'État que les crédits seraient peut-être insuffisants (Doc. parl., Chambre, DOC 53 2521/004, p. 39-40, et Doc. parl., Chambre, DOC 53.2769/002, p. 31-32). Les résultats d'un audit plus approfondi consacré à la gestion des frais médicaux et médico-psychosociaux seront publiés dans le 170<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes à paraître.

<sup>87</sup> Par exemple, l'expertise comptable, les examens de laboratoires et les analyses toxicologiques. Pour une description plus détaillée de la notion de frais de justice, il est renvoyé à la justification du budget général des dépenses du SPF Justice (Doc. parl., Chambre, DOC 53 3072/007, p.98-99).

l'année budgétaire 2014 s'élève à 87,8 millions d'euros, soit une diminution de 0,5 million d'euros par rapport au crédit alloué en 2013<sup>88</sup>.

Bien que tant l'administration que le gouvernement aient déjà pris diverses mesures pour maîtriser plus efficacement les frais de justice, la Cour des comptes constate le montant croissant des factures impayées, parmi lesquelles notamment un montant de 18,8 millions d'euros de factures de télécommunications.

À la fin de l'année 2012, un montant de près de 30 millions d'euros de factures impayées a été reporté à l'année budgétaire 2013. L'administration prévoit que, pour cette année, le report à 2014 s'élèvera à 59,4 millions d'euros. Elle souligne à cet égard le sous-financement structurel des frais de justice à concurrence de 20 millions d'euros.

Au vu de ces constatations, la Cour des comptes considère que le crédit inscrit sera insuffisant pour financer toutes les dépenses nécessaires en 2014.

#### 4 Programme 12.56.1 – Aide juridique

Les coûts liés à l'aide juridique assurée par des avocats dans le cadre de l'aide de deuxième ligne sont principalement financés par les crédits inscrits à l'allocation de base 56.11.34.41.45. Le crédit inscrit pour l'année budgétaire 2014 est fixé à 71,1 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 5,6 millions d'euros par rapport au crédit alloué pour 2013<sup>89</sup>.

La Cour des comptes souligne que l'estimation des crédits ne tient pas compte des dépenses supplémentaires qui découleront de la décision du gouvernement de soumettre les prestations des avocats à la TVA. La cellule stratégique du SPF Finances estime les dépenses supplémentaires à la suite de l'introduction de la TVA pour l'aide juridique de deuxième ligne à 17,5 millions d'euros<sup>90</sup>.

Par conséquent, les crédits inscrits seront probablement insuffisants pour financer les dépenses supplémentaires prévues en matière de TVA.

A cet égard, la Cour des comptes rappelle que lors du conclave budgétaire du 10 octobre 2013, le gouvernement a décidé de faire évaluer par le ministre du Budget le surcoût, pour les services publics fédéraux, résultant de l'introduction de la TVA sur les prestations des avocats. Le surcoût sera compensé sur la base de cette évaluation.

<sup>88</sup> Début novembre 2013, le taux d'utilisation des crédits de liquidation alloués s'élevait à 95,6 %. Ce taux d'utilisation tient compte du blocage administratif du crédit à concurrence de 2,5 millions d'euros, montant qui ne pourra pas être dépensé en application de la prudence budgétaire.

<sup>89</sup> Début novembre 2013, le taux d'utilisation du crédit de liquidation alloué s'élevait à 91,2 %.

<sup>90</sup> Par souci d'exhaustivité, il est souligné que, lors de l'estimation du produit de la TVA résultant de cette mesure, il a été tenu compte de frais supplémentaires de 17,5 millions d'euros dans le cadre de l'aide de deuxième ligne et de 2,3 millions d'euros de frais supplémentaires pour les avocats des départements.

## Section 13 – SPF Intérieur

### Programme 13.56.9 – Bâtiments de la police

Lors du contrôle budgétaire 2013, il a été décidé de supprimer le Fonds bâtiments de la police, qui connaissait un problème structurel de financement. Ce Fonds servait à financer les paiements au bénéfice des communes et des zones de police pluricommunales suite à l'application du mécanisme de correction institué à l'occasion du transfert des immeubles de l'ancienne gendarmerie aux communes et aux zones de police pluricommunales<sup>91</sup>. À la place de ce fonds, un crédit limitatif de 7,18 millions d'euros a été prévu pour les dépenses concernées. Cependant, ce crédit ne couvre que le montant dû pour 2013 en vertu du mécanisme de correction précité. Un crédit supplémentaire de 7,4 millions d'euros est nécessaire pour résorber l'arriéré de paiements des années précédentes. Il manque en outre la base réglementaire nécessaire pour résorber ces arriérés à la charge de crédits limitatifs. À cet effet, il conviendrait de modifier l'arrêté royal du 9 novembre 2003 organisant les conditions et modalités du transfert de propriété des bâtiments administratifs et logistiques de l'État aux communes ou aux zones de police pluricommunales et la détermination des mécanismes de correction et déterminant les principes de la prise en charge par les communes ou les zones de police pluricommunales du coût des locations.

Le budget initial 2014 prévoit un crédit limitatif de 7,3 millions d'euros<sup>92</sup>, qui concerne uniquement le montant dû pour l'année 2014 suivant le mécanisme de correction précité. Les arriérés des années antérieures n'ont pas encore pu être liquidés depuis le contrôle budgétaire 2013, et les moyens nécessaires à cet effet n'ont pas davantage été prévus dans le budget initial 2014.

---

<sup>91</sup> Ce mécanisme de correction trouve son origine dans l'arrêté royal du 9 novembre 2003 organisant les conditions et modalités du transfert de propriété des bâtiments administratifs et logistiques de l'État aux communes ou aux zones de police pluricommunales et la détermination des mécanismes de correction et déterminant les principes de la prise en charge par les communes ou les zones de police pluricommunales du coût des locations.

<sup>92</sup> Allocation de base 13.56.90.43.51.02 – Paiements aux communes et aux zones de police pluricommunales suite à l'application du mécanisme de correction institué à l'occasion du transfert des immeubles de l'ancienne gendarmerie aux communes et aux zones de police pluricommunales.

## Section 16 - Défense

### Structure budgétaire de la section 16

A l'occasion de l'examen du projet de budget général des dépenses de l'année 2013, la Cour des comptes avait souligné que la structure des crédits inscrits à la section 16 ne permettait pas d'appréhender de façon satisfaisante l'allocation des ressources mises à la disposition du ministre de la Défense<sup>93</sup>. En effet, certains articles importants du budget reprenaient de manière indifférenciée des dépenses de nature fort diverse.

Le ministre avait confirmé cette constatation mais avait répondu en faisant état de son incapacité à remédier à cette présentation du budget des dépenses sans nuire à la bonne marche de ses services. Il avait néanmoins ajouté que les justifications annexées au projet de budget général des dépenses seraient conçues à l'avenir de manière à rencontrer le souhait de transparence émis par la Cour<sup>94</sup>.

La Cour des comptes constate qu'à défaut de l'adaptation de la structure budgétaire sollicitée, le contenu des justifications a effectivement été modifié conformément aux intentions formulées par le ministre, et que ces justifications offrent une image plus précise que par le passé de la destination des crédits concernés. A titre d'exemples, elle mentionne que le coût du personnel « hors enveloppe » (notamment le coût du personnel en suspension volontaire des prestations) est désormais identifiable et que les crédits de fonctionnement y sont ventilés de façon détaillée, en fonction de leur finalité (entretien des bâtiments, soins médicaux, entretien du matériel informatique, soins médicaux, bourses d'études, etc.).

---

<sup>93</sup> Doc. parl., Chambre, 53 2521/004, pp. 44-48.

<sup>94</sup> Doc. parl., Chambre, 53 2522/024, pp. 34-35.

## Section 17 – Police fédérale et fonctionnement intégré

### 1 Programme 17.90.1 – Dotation aux zones locales

La dotation fédérale aux zones locales se compose d'une dotation de base, d'une dotation complémentaire accordée aux zones à problèmes et de quelques dotations de moindre importance<sup>95</sup>. Le mode de calcul de ces dotations est déterminé par la loi et la réglementation. Elles sont accordées chaque année par divers arrêtés royaux et s'élèvent pour l'année budgétaire 2014 à 720,8 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 3 millions d'euros par rapport à 2013.

En ce qui concerne la dotation complémentaire accordée aux zones à problèmes, le Conseil d'État a partiellement annulé les arrêtés royaux portant sur les années 2003 à 2008. D'après les calculs de la police fédérale, ces annulations pourraient entraîner un coût supplémentaire de 28,2 millions d'euros, hors les éventuelles charges d'intérêts.

À la suite des commentaires de la Cour des comptes au sujet du budget ajusté 2012 et du budget initial 2013<sup>96</sup>, le gouvernement a confirmé que la régularisation du passé restait ouverte et qu'elle serait abordée dans le cadre de l'amélioration des règles de financement de la police intégrée, conformément à l'accord de gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011.

La Cour des comptes constate que le projet de budget 2014 ne prévoit pas de crédits à cet effet et que les règles de financement n'ont toujours pas été adaptées.

### 2 Programme 17.90.2 – Fonctionnement intégré – recrutement d'agents de police

En ce qui concerne le renforcement de la sécurité, tel que prévu dans l'accord de gouvernement, ce dernier a pris diverses mesures pour maintenir (ou renforcer) l'effectif existant de la police locale et fédérale, parmi lesquelles le recrutement unique en 2012 de 175 unités pour la police fédérale et l'augmentation du quorum de recrutement de 100 unités (pour atteindre 1.100 unités – conseil des ministres du 11 mai 2012).

Le conseil des ministres du 11 mai 2012 précité a décidé de financer l'augmentation annuelle du quorum de recrutement de 100 unités et les coûts de personnel pour le recrutement définitif des 175 unités susmentionnées sur la provision Optifed<sup>97</sup>. Le financement a toutefois été limité à 10 millions d'euros. La partie restante du coût devait être compensée par le département. Pour l'année budgétaire 2014, le coût est estimé à 13,2 millions d'euros. Comme il a été reconfirmé lors du conclave budgétaire du 10 octobre 2013, 10 millions d'euros seront financés à la charge de la provision

<sup>95</sup> La dotation fédérale de financement des zones de police (allocation de base 17.90.11.43.51.01) se compose d'une dotation de base (arrêté royal du 2 août 2002), d'une dotation complémentaire aux zones à problèmes et de quelques dotations de moindre importance.

<sup>96</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 53 2112/002, p. 47, et doc. parl., Chambre, DOC 53 2521/007, p. 136.

<sup>97</sup> Dans le cadre de la provision interdépartementale du SPF Budget et Contrôle de gestion. Voir aussi point 1.2 du présent rapport.

Optifed<sup>98</sup>. La Cour des comptes souligne que les dépenses précitées sont récurrentes et donc être intégralement prévues dans les programmes budgétaires concernés et non dans la provision interdépartementale.

### 3 Programme 17.90.1 – Dotation à la Régie des bâtiments pour le site CAE

L'allocation de base 17.90.11.61.41.01 prévoit le financement de la part de la Police fédérale dans les travaux d'aménagement du site CAE qui sera opérationnel dans le courant de l'année 2014<sup>99</sup>. Un crédit de 2 millions d'euros est prévu pour l'année budgétaire 2014, ce qui représente une diminution de 3 millions d'euros par rapport à l'année budgétaire 2013.

Le budget initial des travaux d'aménagement, qui a été approuvé en conseil des ministres du 15 décembre 2010, s'élevait à 23,2 millions d'euros, dont 8,7 millions à la charge du budget de la Police fédérale. En raison de la modification des besoins de la Police fédérale et à la suite de décomptes, les dépenses supplémentaires s'élèvent entre-temps à 16,4 millions d'euros. Le budget initial alloué a dû par conséquent être revu à la hausse à plusieurs reprises dans le courant de 2012 et 2013 (voir le tableau ci-dessous) :

- une première augmentation de 6,9 millions d'euros, dont 4,2 millions à la charge de la Police fédérale (conseil des ministres du 1<sup>er</sup> mars 2012) ;
- une deuxième augmentation de 6,3 millions d'euros, dont 2,4 millions à la charge de la Police fédérale (conseil des ministres du 19 juillet 2013) ;
- une troisième augmentation de 3,2 millions d'euros, dont 1,3 million à la charge de la Police fédérale<sup>100</sup>.

Tableau – Aperçu du budget des travaux d'aménagement (en millions d'euros)

	Part Régie des bâtiments	Part Police fédérale	Augmentation totale	Budget total	Décision conseil des ministres
Budget initial	14,5	8,7	---	23,2	15/12/2010
Première augmentation	+2,7	+4,2	+6,9	30,1	01/03/2012
Deuxième augmentation	+3,9	+2,4	+6,3	36,4	19/07/2013
Troisième augmentation	+1,9	+1,3	+3,2	39,6	Par encore approuvée
Total	23,0	16,6	16,4	39,6	

Source : Cour des comptes

La Cour des comptes souligne que toutes ces augmentations doivent être compensées en interne, au détriment d'autres projets d'investissement.

<sup>98</sup> Le conseil des ministres du 10 octobre 2013 a décidé que la répartition de l'enveloppe Optifed était conservée en 2014 selon le même ratio qu'en 2013.

<sup>99</sup> Certains services de la Police fédérale seront regroupés à partir du 1<sup>er</sup> mars 2014 sur le site du CAE au centre de Bruxelles. La Régie des bâtiments a été autorisée à conclure un contrat de location. Afin d'adapter l'ancien centre administratif aux besoins de la Police fédérale, il était nécessaire de procéder à des travaux d'aménagement spécifiques. Une clé de répartition du coût des travaux d'aménagement entre la Régie des bâtiments et la Police fédérale a été validée.

<sup>100</sup> Au moment de l'examen du budget, cette augmentation n'avait pas encore été approuvée par le conseil des ministres.

La part de la Police fédérale dans la deuxième et la troisième augmentation du budget (3,7 millions d'euros) n'a pas encore été liquidée à la Régie des bâtiments. Étant donné que la dotation prévue pour 2013 (5 millions d'euros) a été intégralement utilisée et compte tenu des restrictions budgétaires en vigueur, le budget 2013 devrait être encore ajusté pour tenir compte de ce fait. La justification de la dotation de 2 millions d'euros accordée pour cette année n'indique pas l'affectation du crédit<sup>101</sup>. La Cour des comptes ne peut donc déterminer dans quelle mesure ce crédit sera aussi destiné à la liquidation d'une partie des travaux d'aménagement ni si le crédit alloué sera suffisant à cet effet.

#### **4 Détachements à partir des zones (allocation de base 90.22.12.21.48)**

Cette allocation de base sert à rembourser le coût des membres du personnel des zones locales mis à disposition des centres d'information et de communication (CIC) et dans les carrefours d'information d'arrondissement (CIA).

Au cours de l'année budgétaire 2012, cette allocation de base présentait un déficit de 7,1 millions d'euros pour que la Police fédérale puisse liquider toutes les factures afférentes à 2012. Cette situation était la conséquence d'une augmentation du nombre de membres du personnel détachés et de la facturation irrégulière par les zones, de sorte que des arriérés de factures ont dû être payés en 2012. Le déficit a été apuré à la charge de la provision interdépartementale<sup>102</sup>.

Pour l'année 2014, les crédits nécessaires sont estimés à 23,8 millions d'euros, tandis que le montant inscrit ne s'élève qu'à 21,2 millions d'euros.

#### **5 Programme 17.90.4 – Fonds 17/1 – Prestations et cessions de matériels et de produits à des tiers**

La loi-programme du 22 juin 2012 a inséré dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, un article 115, § 4bis, de manière à ce que la police administrative puisse demander, outre le régime existant prévu à l'article 115, une rétribution pour les missions qu'elle accomplit pour des tiers<sup>103</sup>. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en conseil des ministres, ces missions ainsi que les conditions et les modalités. Les recettes seront affectées à un « fonds budgétaire organique ». Lors de l'examen du projet de budget pour l'année 2013, la Cour des comptes avait souligné qu'aucun arrêté royal n'avait encore été pris et que, dès lors, aucune estimation supplémentaire des recettes n'avait été inscrite à cet effet. Le ministre a répondu<sup>104</sup> que l'arrêté royal était en cours de rédaction, mais qu'il n'était pas encore finalisé. Les modalités concrètes de perception des rétributions n'étaient pas encore suffisamment définies pour procéder à une estimation des recettes. La Cour des comptes constate que l'arrêté royal n'a toujours pas été pris et qu'aucune estimation adaptée des recettes n'est davantage inscrite pour 2014.

<sup>101</sup> Voir Doc. parl., Chambre, DOC 53 3072/011, p. 175.

<sup>102</sup> Arrêté royal du 20 décembre 2012 portant répartition partielle du crédit provisionnel.

<sup>103</sup> Par exemple, jusqu'à présent, l'intervention de la police lors de compétitions sportives et de festivals musicaux ne donnent pas lieu à la facturation d'une indemnité aux organisateurs. Le coût du maintien de l'ordre lors de pareils événements a été estimé à 8 millions d'euros par an pour l'ensemble de la police intégrée.

<sup>104</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 53 2521/007, p. 136.

## Section 18 – SPF Finances

### 1 Programme 18.40.0 – Indemnité à Bpost-transactions

Conformément à l'accord de principe du 22 décembre 2009, l'État fédéral verse chaque année à Bpost une indemnité pour l'utilisation des comptes en banque 679 des comptables de l'État. Cette indemnité est estimée à 38,2 millions d'euros pour l'année budgétaire 2014<sup>105</sup>.

Comme le prévoient les contrats de gestion en vigueur jusqu'à présent, cette indemnité est, en 2013, en partie intégrée, pour un montant de 15,7 millions d'euros, dans la dotation accordée à Bpost pour l'exécution des missions de service public qui lui sont confiées. La partie restante de cette indemnité est financée par un crédit spécial accordé dans le budget général des dépenses du SPF Finances<sup>106</sup>. Un crédit provisoire de 20,7 millions d'euros est prévu à cet effet pour l'année budgétaire 2014.

La Cour des comptes souligne que le cinquième contrat de gestion, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014, ne prévoit plus l'intégration de l'indemnité relative aux comptes 679 dans la dotation. Cette indemnité sera donc entièrement à la charge du SPF Finances. En 2012 et 2013, le SPF Finances a payé respectivement 24,8 et 21,6 millions d'euros, en plus de l'indemnité qui était comprise dans la dotation en faveur de Bpost. La Cour des comptes estime que les crédits 2014 de 20,7 millions d'euros sont probablement sous-estimés, d'autant que la justification indique que ce crédit devra être adapté dans le courant de l'année.

### 2 Programme 18.52.0 – Crédits de personnel - Douane et accises

En exécution de l'accord de gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011, le conseil des ministres du 8 juin 2012 a décidé, dans le cadre d'Optifed, d'introduire un service continu pour les services douaniers (permanence 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7). La mise en place de ce système de travail par équipes successives requiert le recrutement de 385 douaniers supplémentaires, dont 232 ont été engagés jusqu'à présent. L'administration estime à 10 millions d'euros par an le coût du recrutement de ces douaniers supplémentaires ainsi que le coût du système de primes pour le travail par équipes successives<sup>107</sup> découlant de l'introduction d'un service continu.

Le conseil des ministres du 10 octobre 2013 a décidé de prévoir dans la provision interdépartementale un crédit de 27,1 millions d'euros pour les dépenses dans le cadre d'Optifed. En outre, il a décidé de répartir cette provision selon le même ratio qu'en 2013. Concrètement, cela signifie qu'un montant de 10 millions d'euros est prévu pour financer le service continu des services douaniers.

<sup>105</sup> Les besoins pour l'année 2014 sont estimés sur la base de 43,4 millions de transaction multipliées par le coût par transaction, à savoir 0,88 euro (cf. la justification du budget général des dépenses du SPF Finances – Doc. parl., Chambre, DOC 53 3072/012, p. 12).

<sup>106</sup> La partie comprise dans la dotation en faveur de Bpost a été imputée à l'allocation de base 33.41.52.31.22.03 du SPF Mobilité et la partie restante est à la charge du SPF Finances et est imputée à l'allocation de base 18.40.02.12.11.10.

<sup>107</sup> Ce système de primes a été introduit par l'arrêté royal du 11 février 2013 octroyant une allocation aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative qui effectuent certaines prestations.

La Cour des comptes fait observer que le coût de l'introduction et de l'organisation d'un tel service douanier continu doit être considéré comme récurrent eu égard à son caractère permanent. Les crédits pour la couverture de ces frais récurrents doivent, dès lors, être prévus au programme budgétaire concerné, et non dans la provision interdépartementale<sup>108</sup>.

Le SPF Finances souhaite accorder, outre le système de primes précité, une allocation supplémentaire pour les prestations de nuit et de weekend<sup>109</sup>. L'administration estime le coût de cette allocation supplémentaire à 2,4 millions d'euros et signale également que ce coût additionnel devra être compensé dans le cadre de l'enveloppe de personnel actuelle. La Cour des comptes souligne que le crédit prévu sera dès lors probablement insuffisant pour effectuer les recrutements prévus.

### **3 Programme 18.61.0 – Frais de fonctionnement de la Société fédérale de participation et d'investissement**

En exécution de l'article 2, § 3, de la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de participation et d'investissement (SFPI), l'État a l'obligation de rembourser ces charges. Jusqu'en 2013, le budget général des dépenses du SPF Finances prévoyait à cet effet un crédit d'environ 1 million d'euros<sup>110</sup>. Cependant, ce crédit n'a jamais été utilisé et n'a donc plus été repris dans le projet de budget des dépenses 2014.

La Cour des comptes souligne que la non-utilisation des crédits prévus n'implique nullement que la SFPI n'effectue pas de dépenses dans le cadre de la mission qui lui a été déléguée. Étant donné que les crédits prévus étaient à chaque fois insuffisants, ces dépenses ont été payées directement via le compte courant de l'État belge et déduites des intérêts à verser à l'État. Au cours de la période 2008-2012, des dépenses d'un montant d'environ 63 millions d'euros ont été compensées de cette manière, dont environ 55 millions d'euros au titre d'assistance juridique et financière dans le cadre de la crise financière. Le 30 juin 2013, le solde s'élevait à +8,7 millions d'euros<sup>111</sup>.

La Cour des comptes fait observer qu'une telle manière de procéder est contraire au principe d'universalité du budget, qui dispose que l'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses<sup>112</sup> et qu'elle n'est pas transparente. Elle recommande dès lors de prévoir les crédits nécessaires dans le budget des dépenses du SPF Finances et de réaliser chaque année une estimation aussi fidèle que possible des dépenses prévues<sup>113</sup>. Par ailleurs, l'ensemble des recettes doivent être estimées dans le budget des voies et moyens.

<sup>108</sup> Voir aussi la section 03 – SPF Budget et Contrôle de la gestion – Programme 03.41.1 – Crédits provisionnels.

<sup>109</sup> Un projet d'arrêté ministériel a été soumis au Conseil d'État.

<sup>110</sup> Allocation de base 18.61.02.12.11.05.

<sup>111</sup> Le solde du compte courant précité est uniquement repris dans le bilan de la SFPI et non dans le bilan du SPF Finances.

<sup>112</sup> Article 60 de la loi du 22 mai 2003.

<sup>113</sup> Voir aussi la justification du budget général des dépenses du SPF Finances (Doc. parl., Chambre, DOC 53 3072/012, p. 28).

## Section 21 – Pensions

### 1 Indemnité de funérailles

L'indemnité de funérailles est une intervention qui est versée, pour couvrir les frais de funérailles encourus, lors du décès d'une personne qui bénéficiait à ce moment-là d'une pension de retraite du secteur public à la charge du Trésor<sup>114</sup>.

Lors du conclave budgétaire visant à préparer l'ajustement du budget 2013, le conseil des ministres a décidé, par analogie avec ce qui avait été décidé antérieurement pour la prime funéraire dans le secteur privé, de supprimer l'indemnité de funérailles pour les décès qui auront lieu à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2013<sup>115</sup>. La retenue de 0,5 % sur les pensions de retraite à la charge du Trésor public est cependant maintenue<sup>116</sup>.

L'économie attendue de cette mesure a été estimée à 6,8 millions d'euros en 2013<sup>117</sup> et à 13,5 millions d'euros en 2014<sup>118</sup>. Le budget 2014 ne prévoit plus qu'un crédit de dépenses de 0,5 million d'euros destiné à financer les demandes tardives.

La Cour des comptes fait observer que la réalisation de l'économie estimée tant pour 2013 que pour 2014 dépend du moment où l'adaptation de la législation en la matière entrera en vigueur. Tant que la loi n'aura pas été modifiée, l'indemnité de funérailles devra être versée.

### 2 Dépenses de pension SNCB

Les dépenses de pension estimées de la SNCB augmentent de 30,9 millions d'euros en 2014 par rapport au budget 2013 ajusté (+ 3,14%).

La seule justification donnée est la suivante : « *l'estimation des recettes et des dépenses pour 2014 s'est basée sur les réalisations des années précédentes et des quatre premiers mois de l'année 2013* » (traduction). Etant donné que le Service des pensions du secteur public ne reçoit pas de la SNCB le détail des données relatives à l'estimation de ces dépenses de pension, il n'a pas pu être vérifié si l'effet de la réforme des pensions a été pris en compte dans l'estimation.

<sup>114</sup> L'indemnité de funérailles est réglée par la loi du 30 avril 1958 modifiant les arrêtés royaux n° 254 et 255 du 12 mars 1936 unifiant les régimes de pensions des veuves et des orphelins du personnel civil de l'État et des membres de l'armée et de la gendarmerie et instituant une indemnité de funérailles en faveur des ayant droit des pensionnés de l'État.

<sup>115</sup> Conseil des ministres du 26 avril 2013, notification point 40, p. 21.

<sup>116</sup> Les recettes de cette cotisation sont inscrites à l'article 42 03 703 du budget du SdPSP et sont estimées à 48,3 millions d'euros dans le budget initial 2014.

<sup>117</sup> La dépense est inscrite à l'article 5403426 du budget du Service des pensions du secteur public et a été estimée à 13,5 millions d'euros dans le budget initial 2013.

<sup>118</sup> Cette mesure ne génère pas d'économie supplémentaire sur le coût des pensions de la SNCB (section 548 du budget de la SNCB) pour l'Entité I. En effet, la SNCB paie elle-même l'indemnité de funérailles, puisqu'elle perçoit également la retenue (sur les pensions de retraite) qui sert à son financement. Cf. l'article 2, § 3, de l'arrêté royal du 28 décembre 2005 relatif à la reprise des obligations de pension de la SNCB-Holding par l'État belge.

Les pensions de la SNCB constituent la seule catégorie importante de pensions pour laquelle l'effet de la réforme des pensions sur les dépenses y afférentes n'est pas communiqué.

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

### 1 Programme 32.41.0 – Service de la concurrence et programme 32.41.1 – Conseil de la concurrence

La nouvelle Autorité belge de la concurrence (ABC) est devenue opérationnelle dans le courant du mois de septembre 2013, en remplacement du Service de la concurrence et du Conseil de la concurrence<sup>119</sup>. La structure organisationnelle de l'ABC consistera, d'une part, en un collège de la concurrence composé d'assesseurs et du président et, d'autre part, d'un auditorat placé sous la direction de l'auditeur général. Une dotation de 7,1 millions d'euros a été inscrite au programme 32.41.1 pour l'année 2014 au bénéfice de l'ABC.

L'ABC a conclu avec le SPF Économie un contrat de prestation de services qui prévoit de manière transitoire que la dotation en faveur de l'ABC sera versée au SPF Économie<sup>120</sup>, qui la tiendra à la disposition de l'ABC. Les dépenses seront donc encore provisoirement imputées au budget du SPF Économie<sup>121</sup>. L'ABC pourra décider de manière autonome de l'utilisation des crédits.

En outre, la loi prévoit comme régime transitoire que le personnel des anciennes structures est affecté au SPF Économie. Il n'a pas encore été décidé quand ce personnel sera transféré à l'ABC. La Cour des comptes souligne que le budget a été confectionné en supposant que tout le personnel des anciennes structures sera transféré à l'ABC avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Si ce transfert ne peut pas avoir lieu en 2013, ce personnel sera à la charge du SPF Économie, alors qu'aucun crédit n'a été prévu à cet effet. Par ailleurs, aucune disposition légale n'a été prévue permettant, comme en 2013, de transférer exceptionnellement le crédit de la dotation en faveur de l'ABC telle qu'inscrite au programme vers les crédits de personnel et de fonctionnement du programme 32.41.0<sup>122</sup>.

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

Les recettes du Fonds d'analyse des produits pétroliers se composent des 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. Le montant actuel des redevances a été fixé en 2002<sup>123</sup>.

<sup>119</sup> La loi du 3 avril 2013 portant notamment insertion du livre IV – Protection de la concurrence dans le code de droit économique règle l'organisation de l'ABC. Cette loi est entrée en vigueur en partie le 28 mai 2013 et pour une autre partie le 6 septembre 2013 (arrêtés royaux des 21 mai et 30 août 2013).

<sup>120</sup> Arrêté royal du 26 septembre 2013 relatif au contrat de prestation de services entre le SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie et l'Autorité belge de la concurrence.

<sup>121</sup> Un « centre de coût individualisé » spécifique a été créé à cet effet dans Fedcom.

<sup>122</sup> Puisque, lors de la confection du budget 2013, la date à laquelle l'ABC serait opérationnelle ne pouvait être prévu, la disposition légale 2.32.5 prévoyait que les crédits d'engagement de la division organique 41 – Administration de la concurrence pouvaient être reventilés entre eux. Ainsi, le crédit de la dotation en faveur de l'ABC tel qu'inscrit au programme 32.41.1 en 2013 pouvait exceptionnellement être transféré aux crédits de personnel et de fonctionnement du programme 32.41.0.

<sup>123</sup> 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.

La Cour des comptes souligne une nouvelle fois que, d'année en année, les recettes sont supérieures aux dépenses, de sorte que le solde disponible continue d'augmenter<sup>124</sup>. Pour 2014, il est estimé que ce solde augmentera de 0,7 million d'euros pour atteindre 19,8 millions d'euros. Toutefois, une utilisation future du solde aura une incidence négative sur le solde budgétaire de l'année concernée. Une telle utilisation s'avérerait nécessaire notamment en cas de diminution des redevances ou d'élargissement des activités du fonds.

### 3 Programme 32.42.3 – Financement du passif nucléaire

Comme c'est le cas depuis le budget 2008, aucun crédit de liquidation<sup>125</sup> n'est inscrit au budget 2014 pour couvrir les frais du futur démantèlement ou du « passif technique » du Centre d'étude de l'énergie nucléaire (CEN) et des bâtiments de l'Institut des radioéléments (IRE)<sup>126</sup>.

Selon la justification, les paiements destinés au CEN ont été suspendus pendant plusieurs années. Pour les années à venir, des moyens suffisants sont encore disponibles auprès de l'Ondraf pour assurer la couverture de ce passif nucléaire. Pour ce qui concerne le passif technique de l'IRE, les travaux de démantèlement proprement dits seront financés au moment de leur réalisation. Les charges seront, de ce fait, reportées dans le futur.

S'agissant du CEN, une adaptation de l'échéancier, prévue par l'arrêté royal du 16 octobre 1991, a été envisagée<sup>127</sup> dans le cadre du budget 2012 et 2013, mais elle n'a pas encore été réalisée<sup>128</sup>. Les montants dus conformément audit arrêté, mais non encore liquidés, s'élèvent à 128,4 millions d'euros pour la période 2008-2014. Compte tenu du taux d'actualisation de 8 % stipulé dans l'arrêté, un montant de 175,7 millions d'euros devrait être payé à cet effet en 2015. 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 sous l'effet du taux d'actualisation actuel de 8 %.

<sup>124</sup> Voir aussi les observations formulées au sujet du budget initial 2012, Doc. parl., Chambre, DOC 53 1943/003, p.75-76.

<sup>125</sup> À l'exception d'un montant de 0,06 million d'euros pour l'IRE.

<sup>126</sup> 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 (et la justification). Dans le cas du CEN, l'arrêté royal prévoit le paiement d'un montant total de 161,4 millions d'euros, soumis à un taux d'actualisation de 8 % jusqu'en 1988.

<sup>127</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 53-1943/008, p. 166 et Doc. parl., Chambre, DOC 53-2521/007, p. 146.

<sup>128</sup> Un nouvel arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 16 octobre 1991 et portant sur la définition du passif technique, les règles comptables et les règles de financement du passif technique du CEN a été rédigé, mais il n'a pas encore été adopté. Ce projet d'arrêté royal prévoit que les dotations annuelles destinées à assainir le passif technique du CEN sont actualisées pour chaque année n, à partir de 2010, à un taux égal à l'inflation de l'année n -1, majoré de 2%.

Le programme 32.42.3 contient aussi les crédits pour couvrir le passif technique de l'Institut national des radioéléments (IRE) pour la partie déchets et uranium (respectivement pour le remboursement de la somme en principal<sup>129</sup> et pour la TVA<sup>130</sup>). Le solde (arriéré) à verser pour la fin 2013 pour ces coûts est estimé à respectivement 4,7 et 1,1 millions d'euros. La Cour des comptes fait observer que les crédits inscrits pour l'année 2014, à savoir respectivement 3,3 et 0,7 millions d'euros, ne sont pas suffisants pour résorber ces arriérés. Outre les arriérés, les frais pour l'année 2014 sont estimés à respectivement 4,3 et 0,9 millions d'euros.

#### 4 Programme 32.42.4 – Fonds social mazout

Comme c'est le cas depuis 2008, un crédit pour le financement du Fonds social mazout de 30 millions d'euros est inscrit au budget de 2014<sup>131</sup>. Le Fonds social mazout peut octroyer (par l'intermédiaire des CPAS) 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 familial.

Compte tenu de la sous-utilisation des crédits observée au cours des années précédentes<sup>132</sup>, il ne peut être exclu que les crédits inscrits aient également été surestimés. La justification ne contient pas d'information concrète concernant les modalités de fixation du crédit prévu pour 2014.

#### 5 Programme 32.44.4 – Programme de recherche

Depuis 1980, l'État fédéral intervient dans le financement des frais de recherche et de développement d'entreprises belges pour la construction d'avions de type Airbus<sup>133</sup>. Les entreprises ne doivent rembourser intégralement ces avances qu'en cas de commercialisation réussie<sup>134</sup>.

En 2012, la Cour des comptes a constaté que le conseil des ministres a fait verser fin 2010 et 2011, sur un compte bloqué d'une entreprise privée, des sommes qui n'étaient pas encore dues (19,2 millions d'euros en 2010 et 38,8 millions d'euros en 2011), pour éviter que les crédits non utilisés ne soient annulés à la fin de ces années budgétaires. Aucune

<sup>129</sup> Allocation de base 32.42.30.31.22.22 – Dotation à l'Ondraf pour le passif technique de l'IRE (partie déchets et combustibles irradiés).

<sup>130</sup> Allocation de base 32.42.30.31.22.23 – Dotation à l'Ondraf pour la couverture de la TVA sur les dépenses relatives au passif technique de l'IRE (partie déchets et combustibles irradiés).

<sup>131</sup> Le Fonds social mazout est financé par une cotisation sur tous les produits pétroliers de chauffage et par une subvention du SPF Économie.

<sup>132</sup> Sous-utilisation des crédits de liquidation 2008 : 0 million d'euros (en 2008, les déficits accumulés ont été comblés), 2009 : 30 millions d'euros, 2010 : 23,6 millions d'euros, 2011 : 4 millions d'euros, 2012 : 20 millions d'euros et 2013 : 12,6 millions d'euros (estimation). La sous-utilisation estimée pour 2013 a été provisoirement bloquée dans Fedcom.

<sup>133</sup> L'aide financière aux activités de recherche et de développement (et le remboursement) est toujours imputée pour moitié au budget du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie et pour moitié au budget du SPP Politique scientifique.

<sup>134</sup> Bien que les dépenses inscrites au budget général des dépenses soient considérées comme des dépenses financières (code SEC 8), l'ICN a, à partir de 2011, apporté une correction au niveau du solde de financement pour encore tenir compte de ces dépenses. Il est en effet apparu que la recouvrabilité est soumise à certaines conditions et que les chances de remboursement sont limitées. À partir de 2014, le SPF Économie adapte le code SEC (qui passe du code 8 au code 5). Le SPP Politique scientifique n'a pas encore effectué cette adaptation, mais elle est reprise dans la correction de passage au solde de financement.

base juridique n'existe pour une telle dérogation au principe d'annualité du budget<sup>135</sup>. La Cour des comptes a attiré l'attention du ministre et de l'administration sur le fait que le solde disponible sur le compte bloqué devait être pris en considération lors de l'estimation des besoins de crédits pour l'année 2013. À l'occasion de la confection du budget 2013, le gouvernement a signalé que les besoins de financement de l'année 2013 ont bien été déterminés après épuisement du solde du compte bloqué<sup>136</sup>.

La Cour des comptes constate que les crédits du budget général des dépenses ont été utilisés en priorité en 2013. L'administration estime qu'à la fin de l'année 2013, un solde de 11,2 millions d'euros (ou 5,5 millions d'euros pour chacune des deux administrations concernées) subsistera sur le compte bloqué, et que ce solde sera une nouvelle fois reporté.

---

<sup>135</sup> Le remboursement des avances octroyées à des entreprises belges dans le cadre des programmes Airbus est détaillé dans le 169<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes (disponible en ligne à l'adresse [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)), p. 387-399.

<sup>136</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 53 2521/007, p. 147.

## Section 33 – SPF Mobilité et Transports

### 1 Programme 33.22.3 – Service médiation aérienne et programme 33.22.4 – Service médiation rail

Le « service de médiation pour les passagers de transports aériens et riverains de l'aéroport de Bruxelles-National » a été créé en 2010 pour traiter les plaintes de passagers déposées contre les compagnies aériennes et contre l'exploitant de l'infrastructure aéroportuaire de Bruxelles-National<sup>137</sup>. Le service doit également intervenir pour les riverains de l'aéroport de Bruxelles-National et reprendre les missions du « service de médiation pour l'aéroport de Bruxelles-National », qui existe depuis 2002.

Les frais du service de médiation doivent être couverts par des redevances. La Cour des comptes constate une nouvelle fois que l'arrêté royal qui doit fixer le taux et les modalités de paiement des redevances n'a pas encore été promulgué<sup>138</sup> et que d'autres arrêtés d'exécution n'ont pas encore été pris<sup>139</sup>.

La Cour des comptes souligne que les crédits de 34.000 euros inscrits dans le projet de budget 2014 sont insuffisants pour organiser ce service de médiation aérienne.

Les frais du « service de médiation pour les voyageurs ferroviaires » doivent aussi être couverts par des redevances<sup>140</sup>. La Cour des comptes fait une nouvelle fois observer que l'arrêté royal devant fixer le taux et les modalités de paiement des redevances n'a pas été promulgué<sup>141</sup>. Les frais du « service de médiation pour les voyageurs ferroviaires » sont actuellement supportés par le SPF Mobilité et Transports et ont été estimés à 1,3 million d'euros pour 2014.

### 2 Bpost, Groupe SNCB et Beliris

Les crédits inscrits à la section 33 du projet de budget général des dépenses 2014 diminuent de 1,2 % par rapport aux crédits de l'année 2013.

<sup>137</sup> Articles 2 à 9 de la loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses.

<sup>138</sup> Voir aussi les commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2012, Doc. parl., Chambre, DOC 53 1943/003, p. 80.

<sup>139</sup> Notamment pour fixer le statut administratif et pécuniaire des médiateurs, l'affectation des ressources humaines et matérielles et l'abrogation de l'arrêté royal du 15 mars 2002 portant création d'un service de médiation pour l'aéroport de Bruxelles-National.

<sup>140</sup> Article 17, § 6, de la loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses.

<sup>141</sup> Cf. les commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2012, Doc. parl., Chambre, DOC 53 1943/003, p. 80.

**Tableau – Crédits de liquidation du SPF Mobilité et Transports : comparaison des crédits 2014 et des crédits 2013 ajustés (en millions d'euros)**

Description	2013	2014	Différence	%
Programme 33.41.5 – Entreprises publiques (principalement Bpost)	330,5	304,7	-25,8	-7,8%
Programme 33.51.1 – Transport ferroviaire	3.088,0	3.100,8	12,8	0,4%
Programme 33.55.2 – Direction de l'infrastructure de transport (Fonds Beliris)	124,9	115,0	-9,9	-7,9%
Autres programmes	125,0	104,8	-20,2	-16,2%
Total	3.667,6	3.625,3	-43,1	-1,2%

Source : budget général des dépenses

Plus de 97 % du budget du SPF Mobilité et Transports est réservé au financement fédéral de Bpost, du Groupe SNCB et des travaux de Beliris.

Le cinquième contrat de gestion entre l'État belge et Bpost pour la période 2013-2015 a été adopté par arrêté royal du 29 mai 2013. La compensation prévue pour 2014 pour l'exécution des tâches de service public par Bpost (304,2 millions d'euros) est inférieure de 0,2 million d'euros au montant inscrit dans le contrat de gestion<sup>142</sup>.

Les crédits prévus pour le groupe SNCB augmentent par rapport à 2013 de 12,8 millions d'euros. Cette augmentation est le résultat, entre autres, de l'indexation de ces crédits, malgré la nouvelle réduction de 40 millions d'euros des montants prévus dans les contrats de gestion (économie de 180 millions d'euros en 2014 par rapport à 140 millions en 2013)<sup>143</sup>.

Concernant les dotations au Groupe SNCB, il convient également de souligner que la structure actuelle à trois entités donnera place en 2014 à une structure à deux entités. Les lignes de force de cette restructuration figurent dans la loi du 30 août 2013 relative à la réforme des chemins de fer belges. Le budget initial 2014 ne tient pas encore compte de cette réforme.

<sup>142</sup> Le montant prévu pour 2013 (311,2 millions d'euros), qui avait encore été calculé dans le budget 2013 ajusté sur la base du quatrième contrat de gestion, est supérieur de 7,5 millions d'euros au montant mentionné dans le nouveau contrat de gestion. La dotation de 2013 comprenait encore un montant de 15,7 millions d'euros au titre de compensation pour l'utilisation de comptes 679 par l'État auprès de Bpost. En outre, le budget 2013 prévoyait aussi un montant de 18,8 millions d'euros au titre d'avance récupérable pour couvrir le besoin physique d'argent liquide dans le cadre notamment du traitement des versements postaux d'un tiers auprès d'un organisme financier.

<sup>143</sup> Les contrats de gestion de la SNCB, de la SNCB-Holding et d'Infrabel ont expiré le 31 décembre 2012. En attendant les nouveaux contrats de gestion, les contrats actuels sont prolongés de plein droit. Les économies sur les subventions pour 2013 et 2014 doivent encore être intégrées dans les contrats de gestion existants. Le budget pour 2014 tient compte des économies de 150 millions d'euros préconisées lors de la confection du budget 2013 et de 30 millions d'euros envisagées lors de l'ajustement du budget 2013. Les montants inscrits dans le projet de budget général des dépenses 2014 pour le Groupe SNCB sont ainsi inférieurs de 180 millions d'euros aux montants calculés en application des contrats de gestion existants.

Les dépenses estimées du Fonds Beliris sont inférieures de 9,8 millions d'euros aux recettes estimées, qui s'élèvent à 125 millions d'euros et prennent la forme d'un prélèvement sur le produit de l'impôt des personnes physiques. Le solde des crédits de liquidation, qui atteindra probablement 469,1 millions d'euros fin 2013, augmentera donc de 9,8 millions d'euros pour s'établir à 478,9 millions d'euros en cas d'utilisation complète des crédits prévus pour 2014. La Cour des comptes souligne que l'éventuelle utilisation future du solde aura une incidence négative sur le solde budgétaire<sup>144</sup>.

La diminution de 20,2 millions d'euros des crédits prévus en 2014 pour d'autres programmes par rapport aux crédits 2013 est principalement imputable à l'arrêt du subventionnement du transport diffus et combiné de marchandises par voie ferrée (programme 33.51.8 – Intermodalité).

### 3 Observations concernant les fonds budgétaires

#### 3.1 Programme 33.22.2 – Fonds budgétaire Organe d'enquête navigation

À la suite d'une directive européenne, l'Organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation (Ofean) a été créé en 2012<sup>145</sup>. Le fonctionnement de cet organisme d'enquête est à la charge d'un fonds budgétaire, qui est alimenté par les contributions des exploitants de navires belges et des ports, en ce qui concerne les navires sous pavillon étranger. Les contributions annuelles ont été fixées à 0,8 million d'euros par la loi<sup>146</sup>.

La Cour des comptes souligne que la loi organique fait actuellement l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle. Dans l'attente d'une décision dans cette affaire, les ports n'ont pas versé leur contribution. Par conséquent, il n'y a pratiquement aucun moyen disponible pour lancer le fonctionnement de l'Ofean.

#### 3.2 Programme 33.22.5 – Fonds budgétaire Service régulation transport ferroviaire et exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National

Ce fonds budgétaire organique a été scindé fin 2011 en un « Fonds relatif au fonctionnement de la régulation du transport ferroviaire » et un « Fonds relatif au fonctionnement de l'autorité de régulation économique de l'aéroport de Bruxelles-National »<sup>147</sup>, notamment parce que les services qui gèrent ces fonds ont été scindés. Les arrêtés royaux, qui doivent régler l'entrée en vigueur des deux fonds budgétaires n'ont cependant pas été promulgués<sup>148</sup>. Lors de l'examen du budget initial 2013, il a été signalé que le gouvernement avait opté, entre autres pour des raisons d'avantages d'échelle, pour le maintien d'un seul régulateur et que les dispositions légales nécessaires seraient prises<sup>149</sup>.

<sup>144</sup> Cf. les articles dans le 167<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, Volume I, p. 264-269, et le 168<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, Volume I, p. 322.

<sup>145</sup> Loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation.

<sup>146</sup> Article 15, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 2 juin 2012.

<sup>147</sup> Articles 28 et 29 de la loi du 2 décembre 2011 portant des dispositions diverses concernant la mobilité.

<sup>148</sup> Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2012 (Doc. parl., Chambre, DOC 53 1943/003, p. 79) et Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2013 (Doc. parl., Chambre, DOC 53 2521/004, p. 68-69).

<sup>149</sup> Doc. parl., Chambre, DOC 53 2521/007, p. 147-148.

La Cour des comptes signale que la modification légale annoncée n'a pas encore été effectuée.

#### **4 Financement de l'entreprise publique autonome Belgocontrol – gestionnaire du trafic aérien civil dans l'espace aérien dont la Belgique est responsable**

Dans le cadre de la réalisation de l'espace aérien unique européen, l'Europe a pris ces dernières années plusieurs mesures ayant une incidence sur la structure financière de Belgocontrol. Le règlement n° 1070/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Depuis lors, les prestations fournies par Belgocontrol dans les aéroports régionaux ne peuvent plus être récupérées par l'« en route »<sup>150</sup> et l'entreprise publique doit prendre elle-même ces coûts en charge (17,4 millions d'euros pour l'année budgétaire 2012). En outre, dans le cadre des redevances EBBR<sup>151</sup>, dont les tarifs sont restés inchangés depuis 2003, l'entreprise a subi une perte de 8,4 millions d'euros en 2012. Enfin, les « vols exonérés » pour lesquels aucune redevance ne peut être facturée en vertu du contrat de gestion conclu entre l'État fédéral et Belgocontrol, ont entraîné une perte de 1,7 million d'euros en 2012. En raison notamment de ces sous-financements, les comptes annuels de Belgocontrol présentent des résultats négatifs depuis 2010 (2012 : -13,1 millions d'euros ; 2011 : -15,3 millions d'euros ; 2010 : -19,1 millions d'euros).

Alors que le budget général des dépenses 2011 prévoyait la possibilité d'octroyer à Belgocontrol une avance récupérable d'un montant de 9 millions d'euros, ni les budgets suivants<sup>152</sup>, ni le projet de budget pour 2014 ne contiennent de mesure budgétaire visant à compenser le sous-financement de Belgocontrol résultant de l'exécution de ses tâches de service public.

À la suite des commentaires sur le budget 2013, le gouvernement a répondu qu'il était à la recherche de solutions. À ce jour, les pouvoirs publics fédéraux n'ont prévu aucune mesure pour refinancer de manière structurelle l'entreprise publique autonome.

---

<sup>150</sup> Les redevances « en route », calculées sur l'assiette de coûts « en route », doivent être versées par les compagnies aériennes qui survolent l'espace aérien belge. Jusqu'en 2009, le coût net de la gestion du trafic aérien dans les aéroports régionaux, qui était à la charge de Belgocontrol, était récupéré à 75 % par le biais de cette assiette de coûts.

<sup>151</sup> Redevances relatives au contrôle de l'atterrissage et du décollage à Bruxelles-National.

<sup>152</sup> Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2012, Doc. parl., Chambre, DOC 53 1943/003, p. 81-82 ; commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2013, Doc. parl., Chambre, DOC 53 2521/004, p. 72-73.

## PARTIE IV

# Sécurité sociale

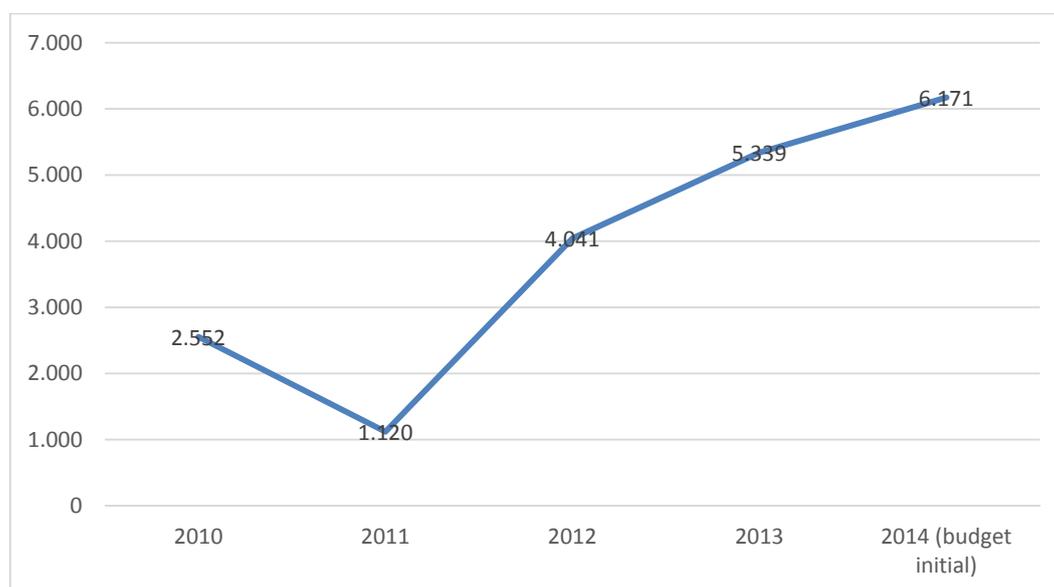
### 1 Introduction

Pour 2014, l'objectif budgétaire du gouvernement pour la sécurité sociale reste d'arriver à un solde budgétaire nul en termes SEC.

De nouvelles mesures d'économie s'ajouteront en 2014 aux mesures déjà décidées les années précédentes pour maîtriser les dépenses de la sécurité sociale.

La dotation spécifique d'équilibre de l'État à la sécurité sociale passe de 5.339 millions d'euros pour 2013 à 6.171 millions d'euros pour 2014, soit une augmentation de 832 millions d'euros (15,6 %).

Graphique - Évolution de la dotation d'équilibre (en millions d'euros)



En ce qui concerne les trois principaux régimes de la sécurité sociale, les prévisions budgétaires 2014 pour les comptes courants sont les suivantes :

- un déficit de 139 millions d'euros pour la Gestion globale des travailleurs salariés ;
- un bonus de 137 millions d'euros pour la Gestion globale des travailleurs indépendants ;
- un équilibre pour les soins de santé.

Les corrections SEC, appliquées à l'ensemble du périmètre de la sécurité sociale, ramènent toutefois le déficit budgétaire global à zéro.

Par rapport à ces différents objectifs, la Cour des comptes formule les commentaires suivants :

- Contrairement au solde SEC, qui est exprimé en termes de droits constatés, les comptabilités budgétaires des Gestions globales des travailleurs salariés et indépendants sont encore établies essentiellement sur la base des paiements (encaissements et décaissements). La réforme de la comptabilité des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) instaure l'établissement d'un budget de droits constatés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Le planning initial prévoyait la publication des arrêtés royaux nécessaires à l'exécution de cette réforme avant la fin de l'année 2012 ; ces arrêtés n'étaient toujours pas publiés à la date du 18 novembre 2013.
- Dans l'hypothèse d'un budget de droits constatés en 2014 pour la sécurité sociale, il conviendra d'imputer les rémunérations de décembre au sein des différents IPSS sur l'exercice budgétaire 2014, et par conséquent de comptabiliser 13 mois de prestations en 2014. Cette mesure aura un impact de plusieurs dizaines de millions d'euros sur les dépenses (dont environ 6,8 millions d'euros uniquement pour l'ONSS et 6 millions d'euros pour l'Inami). Aucune disposition ne figure dans l'exposé général du budget à ce propos.
- L'élaboration du budget 2014 tient compte, pour la sécurité sociale, de mesures décidées lors des ajustements du budget 2013 en mai et juillet 2013, mais qui concernent 2014, ainsi que des mesures décidées lors du conclave budgétaire d'octobre 2013. Seules les initiatives nouvelles du conclave d'octobre sont décrites dans l'exposé général du budget.

## **2 Mesures transversales**

### **2.1 Sous-utilisation des crédits**

Lors de l'élaboration du budget 2014, une sous-utilisation des crédits de dépenses a été imposée aux IPSS pour un montant de 129,2 millions d'euros. Comme pour les années précédentes, la sous-utilisation concerne le budget de gestion et le budget de mission des IPSS (mais pas les dépenses de prestations sociales). Le Collège des IPSS devra suivre l'évolution des dépenses en 2014 et faire rapport périodiquement de la réalisation de la sous-utilisation des crédits.

La technique de la sous-utilisation rend possible une contribution à l'assainissement des finances publiques, sans que l'on doive au préalable décider quelles seront les dépenses qui seront épargnées. Cependant, l'utilisation de cette technique comme un but à atteindre peut amener les IPSS à reporter certains investissements et projets de modernisation en raison de l'insuffisance des crédits dans leur budget de gestion.

### **2.2 Lutte contre la fraude sociale**

Les recettes issues des mesures relatives à la lutte contre la fraude décidées en 2012 et en 2013 sont limitées aux estimations de recettes et de dépenses des IPPS. La Cour des comptes constate que l'impact de ces mesures sur le budget 2014 est difficile à estimer et à suivre.

### 3 Gestion globale des travailleurs salariés

#### 3.1 Recettes

Les prévisions de recettes courantes de l'ONSS-Gestion globale inscrites au budget initial 2014 augmentent de 3,3 % par rapport au budget ajusté 2013. Les cotisations sociales sont en baisse de moins de 1 %, les subventions de l'État sont en hausse de 7,7 %, le financement alternatif de 13,8 % et les autres recettes de 7,4 %.

Tableau – Recettes courantes 2014 de la Gestion globale des travailleurs salariés, en millions d'euros

	Budget ajusté 2013	Budget initial 2014	Différence(2014- 2013)
Cotisations	43.995,2	43.647,3	-347,9
Subventions de l'État (récurrente et spécifique)	11.087,9	11.939,6	851,7
Financement alternatif	11.570,7	13.167,0	1.596,3
Autres	2.886,5	3.099,2	212,7
<b>Total</b>	<b>69.540,3</b>	<b>71.853,1</b>	<b>2.312,8</b>

Source : Exposé général du 3 mai 2013 – Projet d'ajustement du budget 2013 de l'État (DOC 53 2768/001) et Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53 3069/001).

Depuis 2010, afin de garantir l'équilibre SEC des comptes de la sécurité sociale, une dotation complémentaire est accordée par l'État à l'ONSS-Gestion.

La diminution des taux d'intérêt techniques, liés aux transferts de capitaux, par le Fonds des accidents du travail<sup>153</sup> devrait générer une recette complémentaire de 16 millions d'euros en 2014.

Le gouvernement a décidé de transformer à partir de 2014 la dispense de 1% du versement du précompte professionnel en une réduction de 1% de la cotisation patronale de sécurité sociale<sup>154</sup>. D'après les calculs du SPF Finances, cette réduction aurait un impact de 996 millions d'euros sur les recettes de sécurité sociale, compensé par une augmentation du même montant du financement alternatif de la sécurité sociale.

La Cour des comptes remarque que l'effet de cette diminution de cotisation n'a pas encore pu être évalué par l'ONSS et que cette diminution devrait aussi toucher d'autres montants comme la modération salariale.

<sup>153</sup> Mise en concordance avec l'évolution à la baisse du marché : arrêté royal du 19 juillet 2013 portant adaptation du taux d'intérêt dans les barèmes utilisés en application de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents de travail. Si les taux d'intérêt diminuent, les capitaux transférés par les compagnies d'assurance doivent augmenter.

<sup>154</sup> Conseil des ministres du 10 octobre 2013 – Annexe 2 des notifications.

## 3.2 Dépenses

### 3.2.1 Évolution des dépenses courantes et de capital

Les prévisions de dépenses courantes de l'ONSS-Gestion globale inscrites au budget initial 2014 augmentent de 3,5% par rapport au budget ajusté 2013. Les prestations sont en hausse de 3,3 %, les frais de paiement et de gestion de 3,2 %, les transferts externes de 3,9 %, les autres dépenses de 10,4 % (principalement à cause des chèques-services).

Quant aux prévisions de dépenses de capital pour 2014 (63 millions d'euros), elles sont stables par rapport au budget ajusté 2013 (variation inférieure à 1%).

Tableau – Dépenses courantes 2014 de la Gestion globale des travailleurs salariés, en millions d'euros

	Budget ajusté 2013	Budget initial 2014	Différence (2014-2013)
Prestations hors soins de santé, dont :	42.817,6	44.219,0	1.401,4
• <i>Indemnités</i>	6.290,7	6.606,7	316,0
• <i>Pensions</i>	21.576,6	22.395,6	819,0
• <i>Alloc. familiales</i>	4.671,4	4.697,8	26,4
• <i>Chômage, prépensions, interruptions de carrière</i>	9.788,1	10.022,1	234,0
• <i>Autres prestations</i>	490,8	496,8	6,0
Enveloppe bien-être	164,7	0	-164,7
Fraude sociale	-8,4	0	8,3
Frais de paiement et de gestion	1.244,9	1.284,9	40,0
Transferts externes	23.217,5	24.122,7	905,2
Autres	2.142,8	2.365,2	222,4
<b>Total</b>	<b>69.579,1</b>	<b>71.991,8</b>	<b>2412,7</b>

Source : Exposé général du 3 mai 2013 – Projet d'ajustement du budget 2013 de l'État (DOC 53 2768/001) et Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53 3069/001).

### 3.2.2 Prestations sociales (hors soins de santé)

Les plus fortes hausses des prévisions budgétaires 2014 en matière de prestations sociales, hors soins de santé (+ 3,3 % par rapport au budget ajusté 2013), concernent les indemnités Inami (+ 5%), les pensions (+ 3,8 %) et le chômage (+ 2,4 %). Ces évolutions sont liées essentiellement aux facteurs de volume.

## **Pensions**

### - Estimation des dépenses de pensions

Les dépenses de pensions dans le régime des travailleurs salariés sont estimées pour 2014 à 22.395,6 millions d'euros, soit une augmentation de 819 millions d'euros (+ 3,8 %) par rapport au budget ajusté 2013.

Ces estimations tiennent compte d'une économie de 26,9 millions d'euros pour les réformes structurelles des pensions de décembre 2011 qui a été imposée lors du deuxième contrôle budgétaire (juillet 2013). Cette économie vient s'ajouter à celle qui est déjà comprise dans les estimations initiales de l'ONP (49,5 millions d'euros).

### - Transfert de dépenses à l'Inami-Soins de santé

Une cotisation de 3,55 % est due sur les pensions et avantages complémentaires de pension pour la branche des soins de santé<sup>155</sup>. L'ONP reprendra la gestion de ces cotisations, actuellement gérées par l'Inami, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>156</sup>. À partir de cette date, les dépenses de gestion de ces cotisations seront entièrement à la charge de l'ONP, lequel reprendra le personnel de l'Inami qui était chargé de la gestion des cotisations. Le budget de gestion de l'ONP pour l'année 2014 prévoit à cet effet un crédit supplémentaire de 1,8 million d'euros et le budget de gestion de l'Inami est réduit à due concurrence.

Jusqu'à la fin de l'année 2013, l'ONP verse à l'Inami uniquement les montants qui ont été retenus sur les pensions payées par l'ONP, soit environ 400 millions d'euros. À partir de 2014, l'ONP percevra également les cotisations retenues par les autres organismes de paiement. Ces retenues, estimées à 600 millions d'euros, doivent aussi être reversées à l'Inami. La Cour des comptes fait observer que le budget de l'ONP tel que repris dans l'exposé général ne prévoit pas ce transfert ni les recettes complémentaires.

### - Transfert de cotisations à l'ONSSAPL

La loi du 24 octobre 2011<sup>157</sup> modifie le transfert de cotisations entre les régimes de pension du secteur public et ceux du secteur privé<sup>158</sup>. Lorsqu'un membre du personnel contractuel est nommé à titre définitif dans une administration locale ou provinciale, l'ONP est tenu, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, de transférer les réserves mathématiques

---

<sup>155</sup> À l'exception des pensions dont le montant mensuel est inférieur à 1.413,84 euros pour un pensionné isolé et à 1.675,59 euros pour un pensionné avec charge de famille (montants applicables à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2012). Pour déterminer les montants mensuels, les avantages de pension, versés sous la forme de capital, sont convertis en montants mensuels.

<sup>156</sup> Loi du 13 mars 2013 portant réforme de la retenue de 3,55 % au profit de l'assurance obligatoire soins de santé et de la cotisation de solidarité effectuées sur les pensions.

<sup>157</sup> Article 43 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 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.

<sup>158</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 août 1968 établissant certaines relations entre les régimes de pensions du secteur public et ceux du secteur privé.

constituées dans le régime des pensions des travailleurs salariés à l'institution (ONSSAPL) qui gère le régime de pension légal de ce secteur public.

Cette modification de la loi a pour conséquence que ces transferts doivent être effectués lors de la nomination définitive d'un membre du personnel et non plus au moment de son départ à la retraite. L'ONSSAPL a examiné d'office les dossiers (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012) qui doivent éventuellement<sup>159</sup> faire l'objet d'une régularisation. Les estimations oscillent entre 80.000 et 140.000 dossiers pour lesquels l'ONP devrait transférer entre 380 et 700 millions d'euros à l'ONSSAPL.

L'ONP effectue toujours les transferts au moment du départ à la retraite et non au moment de la nomination à titre définitif, comme le prévoit l'article 43 de la loi du 24 octobre 2011 précitée. Pour garantir la transparence des transferts, les institutions concernées souhaitent n'appliquer cet article que lorsque ceux-ci pourront être déterminés de manière électronique, ce qui devrait avoir lieu en 2014.

#### ***Onem – chômage, titres-services***

##### - Dépenses en matière de chômage

À la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle<sup>160</sup>, les délais de préavis des ouvriers et des employés seront harmonisés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014. À partir de cette date, il n'y aura plus de distinction entre les ouvriers et les employés en matière de délais de préavis. Comme les délais de préavis accordés aux ouvriers sont plus courts que ceux des employés dans la réglementation actuelle, il a été décidé en concertation avec les partenaires sociaux de mettre, pendant une période transitoire, une partie des charges financières à la charge de la sécurité sociale sous la forme d'une indemnité en compensation du licenciement, qui sera payée par l'Onem.

L'indemnité compensatoire du licenciement est égale à la différence entre l'indemnité de préavis que l'employeur doit verser en vertu de la législation actuelle et l'indemnité à laquelle les ouvriers ont droit en application de la nouvelle législation. En 2014, ce régime ne s'appliquera qu'aux ouvriers licenciés ayant travaillé au moins vingt ans auprès du même employeur. En 2015 et 2016, il sera étendu aux ouvriers ayant travaillé respectivement 15 et 10 ans auprès du même employeur.

Lors de la préparation du budget 2014, l'Onem a estimé les dépenses pour l'année 2014 à 57 millions d'euros. La Cour des comptes constate qu'aucune estimation des dépenses n'est disponible pour les années suivantes.

##### - Dépenses en matière de titres-services

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014, le prix d'un titre-service passera de 8,50 euros à 9 euros pour les 400 premiers titres par personne ou les 800 premiers titres par ménage et de 9,50 euros à 10 euros pour les titres au-delà de ce plafond. Grâce à cette augmentation, l'Onem économisera 58 millions d'euros. Malgré cette économie, les

<sup>159</sup> Tous les membres du personnel nommés à titre définitif n'étaient pas auparavant à la charge du régime des travailleurs salariés.

<sup>160</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 125/2011 du 7 juillet 2011.

dépenses relatives aux titres-services sont estimées à 1.675 millions d'euros pour l'année 2014, ce qui représente une augmentation de 3,59 % par rapport aux estimations reprises dans le budget ajusté 2013.

### *Allocations familiales*

La mesure transitoire des suppléments d'âge mensuels suite à la réforme de 1997 sera supprimée et devrait rapporter une économie en dépense de 8,5 millions d'euros en 2014.

De plus, la loi relative aux allocations familiales sera revue afin de mettre en œuvre la diminution du supplément d'âge annuel (allocation de rentrée scolaire) pour la plupart des enfants bénéficiaires. L'application de cette dernière mesure devrait permettre une économie de 29,5 millions d'euros.

## 4 Gestion globale des travailleurs indépendants

### 4.1 Recettes

Tableau – Évolution des recettes (en millions d'euros)

	Budget ajusté 2013	Budget initial 2014	Différence 2014 - 2013
Cotisations	3.855,5	3.801,5	-54,0
Subvention de l'État	1.899,9	2.005,6	105,7
Financement alternatif	950,2	1.010,8	60,6
Autres	38,8	35,3	-3,5
<b>Total</b>	<b>6.744,4</b>	<b>6.853,2</b>	<b>108,8</b>

Source : Exposé général du 3 mai 2013 – Projet d'ajustement du budget 2013 de l'État (DOC 53 2768/001) et Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53 3069/001).

Pour 2014, les recettes totales de l'Inasti-Gestion globale sont estimées à 6.853,2 millions d'euros, soit une augmentation de 1,61 % par rapport aux recettes 2013 inscrites dans le budget ajusté 2013. L'augmentation provient de la hausse de la subvention de l'État : en comparaison avec le budget ajusté 2013, la subvention ordinaire de l'État augmente de 22,5 millions d'euros et la subvention spécifique de l'État (« dotation d'équilibre ») de 83,2 millions d'euros.

## 4.2 Dépenses

Tableau – Évolution des dépenses (en millions d'euros)

	Budget ajusté 2013	Budget initial 2014	Différence 2014 - 2013
Prestations	4.040,2	4.160,8	120,6
Indemnités Inami	378,5	392,5	14,0
Pensions	3.195,2	3.305,6	110,4
Allocations familiales	435,4	446,4	11,0
Assurance faillite	14,7	15,0	0,3
Soins palliatifs	1,3	1,3	0,0
Adaptations au bien-être	15,1	0,0	-15,1
Frais de gestion et de paiement	95,3	104,0	8,7
Transferts externes	2.351,7	2.449,6	97,9
Autres	2,0	1,8	-0,2
<b>Total</b>	<b>6.489,2</b>	<b>6.716,2</b>	<b>227,0</b>

Source : Exposé général du 3 mai 2013 – Projet d'ajustement du budget 2013 de l'État (DOC 53 2768/001) et Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53 3069/001).

Les dépenses de l'Inasti-Gestion globale sont estimées à 6.716,2 millions d'euros pour l'année 2014, soit une augmentation de 3,5 % par rapport au budget ajusté 2013.

## 5 Inami - Soins de santé

Le budget des soins de santé (hors indemnités) est de 30.959,4 millions d'euros pour l'année 2014, équilibré en recettes et en dépenses. Il progresse de 3,65% par rapport au budget ajusté 2013<sup>161</sup>.

<sup>161</sup> Doc. parl. Chambre, DOC 53 – 2768/001 "Ajustement des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2013 - Exposé général", 3 mai 2013.

## 5.1 Recettes

Tableau - Budget de l'Inami Soins de santé: recettes 2013 et 2014 (en millions d'euros)

	Budget ajusté 2013	Budget 2014	Différence (2014-2013)
Recettes propres	5.327,7	5.467,2	139,5
Transferts des Gestions globales ONSS et Inasti	24.542,1	25.492,2	950,1
<i>Montant de base</i>	<i>23.136,5</i>	<i>23.620,3</i>	<i>483,8</i>
<i>Financement alternatif</i>	<i>1.275,2</i>	<i>1.736,8</i>	<i>461,6</i>
<i>Carrières mixtes</i>	<i>130,4</i>	<i>135,1</i>	<i>4,7</i>
<b>Total des recettes courantes</b>	<b>29.869,8</b>	<b>30.959,4</b>	<b>1.089,60</b>

Source : Exposé général du 3 mai 2013 – Projet d'ajustement du budget 2013 de l'État (DOC 53 2768/001) et Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53 3069/001).

Les recettes propres sont constituées de 2.839,1 millions d'euros en provenance du financement alternatif propre de l'Inami (+1,73 % rapport au budget ajusté 2013), de 1.018 millions d'euros venant des cotisations pensionnés et cotisations personnelles (+3,61 % rapport au budget ajusté 2013) et 1.610,2 millions d'euros issus d'autres recettes diverses (+3,58 % rapport au budget ajusté 2013).

Après une diminution en 2013, le financement alternatif de l'Inami via les Gestions globales augmente de 461,6 millions d'euros en 2014 (+36,20 % par rapport au budget ajusté 2013), et ce malgré les décisions du gouvernement de le limiter en compensation des mesures d'économies et d'augmentation de recettes imposées dans le cadre de la fixation du budget des soins de santé.

### Mesures gouvernementales

Le gouvernement a décidé à l'occasion des ajustements budgétaires de mars et juillet 2013, ainsi que lors du conclave budgétaire d'octobre 2013, d'accroître les recettes propres de l'Inami principalement par les mesures suivantes :

- une augmentation des recettes en provenance du secteur pharmaceutique pour 43,5 millions d'euros principalement via la cotisation due en cas de dépassement du budget des spécialités pharmaceutiques (estimée à 24 millions d'euros sur la base des dépassements des années antérieures) et la levée partielle de l'exception allouée aux médicaments orphelins en matière de cotisations à charge de l'industrie pharmaceutique (recette estimée à 11,6 millions d'euros) ;
- la perception d'une cotisation complémentaire dans le secteur des dispositifs médicaux pour 4 millions d'euros.

## 5.2 Dépenses

Tableau - Budget de l'Inami Soins de santé: dépenses 2013 et 2014 (en millions d'euros)

	Budget ajusté 2013	Budget 2014	Différence (2014-2013)
Prestations soins de santé	26.676,6	27.861,6	1.185,0
Frais d'administration	992,3	1.010,3	18,0
Autres dépenses	2.200,9	2.087,5	-113,4
<b>Total des dépenses courantes</b>	<b>29.869,8</b>	<b>30.959,4</b>	<b>1.089,6</b>

Source : Exposé général du 3 mai 2013 – Projet d'ajustement du budget 2013 de l'État (DOC 53 2768/001) et Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53 3069/001).

### Fixation de l'objectif budgétaire global

Le conseil général de l'Inami a approuvé le 14 octobre 2013 l'objectif budgétaire annuel global de l'assurance soins de santé ainsi que les objectifs partiels<sup>162</sup>.

À partir de 2014, la norme légale de croissance de l'objectif budgétaire global par rapport à l'objectif budgétaire global de l'année précédente est fixée à 3 %<sup>163</sup>, majorée de l'indice santé estimé, soit 1,4 % pour 2014. La masse d'indexation reprise dans la fixation de l'objectif budgétaire est de 384,7 millions d'euros. Selon les estimations techniques de l'Inami de septembre 2013, le résultat de l'indexation des tarifs, prix et remboursement dans le budget des soins de santé 2014 ne s'élèverait pourtant qu'à 261,5 millions d'euros, soit une différence de 123,2 millions d'euros<sup>164</sup>.

L'objectif budgétaire global 2014 augmente de 4,44<sup>165</sup> % par rapport à l'objectif budgétaire global 2013, pour atteindre 27.861,6 millions d'euros.

L'objectif budgétaire global 2014 ainsi calculé est supérieur de 771,8 millions d'euros aux estimations techniques (prévisions de dépenses) effectuées par l'Inami en septembre 2013 (27.089,8 millions d'euros). Ces estimations techniques tiennent compte des mesures d'économie décidées par le gouvernement jusqu'en juillet 2013. Des mesures de correction des estimations techniques et la mise en œuvre de nouvelles initiatives décidées en octobre 2013 augmentent cette différence à 777,5 millions d'euros<sup>166</sup>. Le

<sup>162</sup> Loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et Indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, article 40, §1 et document budgétaire CGSS 2013/078.

<sup>163</sup> Loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, article 40 ; le taux était de 2% pour l'exercice 2013.

<sup>164</sup> Inami, note CGSS 2013/078 du 15 octobre 2013 : tous les montants ne sont pas indexés selon l'indice santé et certains montants ne sont pas indexés.

<sup>165</sup> L'indice santé ne s'additionne pas mais est calculé sur la base du montant à 103 %.

<sup>166</sup> Inami, note CGSS 2013/078 du 15 octobre 2013. Suite à ces ajustements, le montant estimé des dépenses 2014 est de 27.084,1 millions d'euros.

financement alternatif des soins de santé via les Gestions globales, basé sur les besoins réels, est donc diminué d'autant.

#### *Mesures gouvernementales*

Le gouvernement a décidé de mesures d'économies portant sur 2014 déjà lors des feuillets d'ajustement budgétaire de mars et juillet 2013, pour un montant de 261,2 millions d'euros. Les mesures prises par le gouvernement afin de limiter l'augmentation des dépenses comprises dans l'objectif budgétaire des soins de santé concernent principalement les économies suivantes :

- 97 millions d'euros dans le secteur pharmaceutique (dont une diminution de prix des médicaments estimée à 29 millions d'euros, une économie de 25 millions d'euros sur le remboursement des médicaments de la classe des statines, la fixation d'un remboursement maximum pour les molécules hors brevet pour 19 millions d'euros et une réduction de 10 millions d'euros sur l'enveloppe allouée aux médicaments délivrés aux patients hospitalisés) ;
- 66,3 millions d'euros dans le secteur des médecins (dont une diminution des forfaits par prescription de biologie clinique en ambulatoire pour 32,7 millions d'euros et l'élimination du dépassement constaté en réanimation pour 10 millions d'euros) ;
- 28,9 millions d'euros dans le secteur des hôpitaux (dont 10 millions d'euros pour l'intégration du mini forfait journalier dans le budget des moyens financiers) ;
- 20 millions d'euros dans le secteur des implants ;
- 11 millions d'euros suite à la cessation de la prise en charge de l'assurance santé du personnel diplomatique résidant en Belgique qui, en vertu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, est à charge du pays d'envoi et non du pays hôte ;
- 38,4 millions d'euros dans les autres secteurs des soins de santé.

Lors du conclave budgétaire d'octobre 2013, de nouvelles initiatives ont été décidées pour un montant global de dépenses supplémentaires de 20,3 millions d'euros (dont la majoration du montant prévu dans l'Accord social 2013 pour l'octroi du barème aux aides-soignants dans les hôpitaux, pour un montant de 14,2 millions d'euros).

Par ailleurs, les données chiffrées de l'Inami ont été corrigées pour tenir compte d'un dépassement de l'indice santé en juin 2014 alors qu'il était auparavant prévu en mai 2014 (impact de 14,1 millions d'euros), et de montants réservés pour les mesures qui n'entreront pas en vigueur au premier janvier 2014 (impact de 11,6 millions d'euros).

Par rapport aux réalisations provisoires estimées pour 2013<sup>167</sup>, l'augmentation des dépenses comprises dans l'objectif budgétaire global prévues en 2014, compte tenu des mesures d'économies et de sous-utilisation<sup>168</sup>, est de 3,65 %. Cette croissance serait donc inférieure à l'augmentation des dépenses de soins de santé réalisées en 2013, par rapport à 2012, qui est estimée à 4,59 %<sup>169</sup>.

La Cour des comptes constate que quelques mesures d'économies décidées par le Conseil général ne sont pas encore détaillées. Ainsi par exemple, les résultats de la taskforce chargée de détecter des mesures d'économies pour un montant de 86,1 millions d'euros renseignent 12 millions d'économie grâce à un plan d'action « bon usage, contrôle et fraudes », sans en préciser le secteur ni la nature. Les mesures concrètes dans ce cadre sont en cours de discussion ; elles devraient être mise en place au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2014.

Par ailleurs une grande partie des mesures d'économies décidées par le gouvernement nécessitent l'instauration de nouvelles procédures ou une adaptation des procédures existantes, voire une base légale. Les mesures décidées en mars 2013, juillet 2013 et octobre 2013 ont des dates d'entrée en vigueur diverses. Certaines d'entre elles prévues en 2013 ont déjà été implémentées ou en voie de l'être. La plupart des mesures ont une date d'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014. La mise en place, 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 budgétaires<sup>170</sup>, la fréquence des contrôles devra être augmentée pour suivre au plus près les résultats et prendre le cas échéant des mesures correctrices qui permettront de respecter les décisions gouvernementales.

---

<sup>167</sup> Note CSS 2013/301 Comité de l'Assurance du 12 septembre 2013. Le montant estimé des dépenses 2013 est de 26.131,5 millions d'euros.

<sup>168</sup> Note CGSS 2013/078 Conseil général de l'Inami du 15 octobre 2013. Le montant estimé des dépenses 2014 est de 27.084,1 millions d'euros, soit une augmentation de 952,6 millions d'euros.

<sup>169</sup> Note CSS 2013/106 Evolution dépenses mensuelles de l'assurance soins de santé - Décembre 2012, 16 avril 2013. Le montant estimé des dépenses 2012 est de 24.984,9 millions d'euros et celui des dépenses 2013, de 26.131,4 millions d'euros, ce qui représente un accroissement de 1.146,5 millions d'euros.

<sup>170</sup> 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).

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.  
*Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.*



**ADRESSE**

Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
B-1000 Bruxelles

**TÉL.**

+32 2 551 81 11

**FAX**

+32 2 551 86 22

[www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)