



Cour des comptes

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



Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 6 juin 2016

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
PARTIE I	6
Exposé général	6
1 Présentation schématique du budget de l'Entité I	6
2 Paramètres macroéconomiques	7
3 Conformité du budget 2016 ajusté avec le programme de stabilité 2016-2019	8
3.1 Évolution du solde structurel et du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics	8
3.2 Désendettement des pouvoirs publics	15
4 Solde budgétaire et solde de financement	15
4.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral	15
4.2 Solde de financement de la sécurité sociale	18
4.3 Solde de financement de l'entité I	18
4.4 Solde de financement de l'entité II	19
PARTIE II	21
Recettes de l'Entité I	21
CHAPITRE I	21
Recettes du pouvoir fédéral	21
1 Évolution générale des recettes	21
2 Recettes fiscales	22
2.1 Évolution des recettes de caisse	22
2.2 Méthode d'estimation utilisée	22
2.3 Recettes fiscales (base SEC)	23
2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales	24
2.4.1 Révision de l'estimation budgétaire des mesures fiscales existantes	25
2.4.2 Incidence complémentaire des nouvelles mesures fiscales	28
3 Recettes non fiscales	31
3.1 Contributions diverses du secteur énergétique	32
3.2 Dividendes de participations de l'État dans les institutions financières	34
CHAPITRE II	36
Recettes de la sécurité sociale	36
1 Évolution générale des recettes	36
2 Recettes des IPPS	36
2.1 Recettes non ventilées	36
2.2 Cotisations des employeurs à l'ONSS	37
3 Financement alternatif de la sécurité sociale	38

PARTIE III	40
Dépenses de l'Entité I	40
CHAPITRE I	40
Budget général des dépenses - Introduction	40
1 Évolution générale des crédits dans le projet d'ajustement du budget général des dépenses	40
2 Prudence budgétaire	42
3 Provisions interdépartementales	44
3.1 Crédit provisionnel général	45
3.2 Provisions destinées à l'asile et à la migration ainsi qu'à la sécurité, et la lutte contre le terrorisme et le radicalisme	45
4. Optimisation des pouvoirs publics (<i>redesign</i>)	47
5. Moyens transférés aux communautés et régions	48
5.1 Aperçu global	48
5.2 IPP régional	49
5.3 Impact de la détermination définitive du « facteur d'autonomie »	50
5.4 Impact de la détermination définitive des « dépenses fiscales »	51
CHAPITRE II	52
Budget général des dépenses - Sections	52
Section 12 – SPF Justice	52
1 Dépenses de personnel	52
2 Dépenses de fonctionnement	53
3 Dépenses à charge du crédit provisionnel « Lutte contre le terrorisme et le radicalisme »	55
Section 14 - Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement	57
Blocage administratif des crédits destinés à la coopération au développement	57
Section 16 – Défense	59
1 Principaux changements par rapport au budget initial	59
2 Utilisation de la provision interdépartementale	60
Section 18 – SPF Finances	61
1 Programme 18.53.0 Perception et recouvrement - Subsistance	61
2 Programme 18.40.0 Services d'encadrement et services - Subsistance	61
Section 19 – Régie des bâtiments	62
1 Dépenses locatives et travaux d'aménagement standard	62
2 Fonds de financement	63
3 Affectation de la réserve financière (excédents budgétaires)	63
Section 21 – Pensions	65

Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement	67
1 Programme 25.55.9 - Fonds « responsabilisation climat »	67
2 Programme 25.59.0 – Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé	68
Section 33 – SPF Mobilité et Transports	69
Programme 33.52.2 - Belgocontrol	69
Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale	70
Programme 44.55.1 – Remboursement des frais médicaux à la Caami (MediPrima)	70
Section 51 – SPF Finances pour la dette publique	71
Programme 51.54.1 – Charges d'emprunts	71
CHAPITRE III	72
Dépenses de la sécurité sociale	72
1 Évolution générale des dépenses	72
2 Projet de budget ajusté des IPSS	73
3 Examen des mesures budgétaires	73
3.1 Dépenses non ventilées	73
3.2 Indemnités d'incapacité de travail	73
3.3 Allocations de chômage, allocations pour interruption de carrière et crédit-temps et allocations dans le régime de chômage avec complément d'entreprise	74
3.4 Pensions	75
3.5 Inami-Soins de santé	75

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 d'ajustement du budget de l'État pour l'année 2016¹. L'exposé général, le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses ont été déposés à la Chambre des représentants les 25 et 27 mai, soit après la date du 30 avril prévue par la loi².

Afin de limiter les risques d'erreur matérielle ou d'interprétation éventuellement erronée de données budgétaires, la ministre du Budget et le ministre des Finances ont reçu au préalable un aperçu des principales observations de la Cour des comptes³, auxquelles leurs représentants ont répondu lors de deux réunions organisées le 3 juin 2016.

La Cour des comptes signale qu'elle n'a examiné les informations fournies après le dépôt des documents budgétaires précités au Parlement que dans la mesure où cet examen ne retardait pas l'envoi du rapport budgétaire à la Chambre.

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 25 mai 2016, DOC 54 1803/001 (exposé général), *Doc. parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1804/001 (budget des voies et moyens), *Doc. parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/001 à 002 (budget général des dépenses).

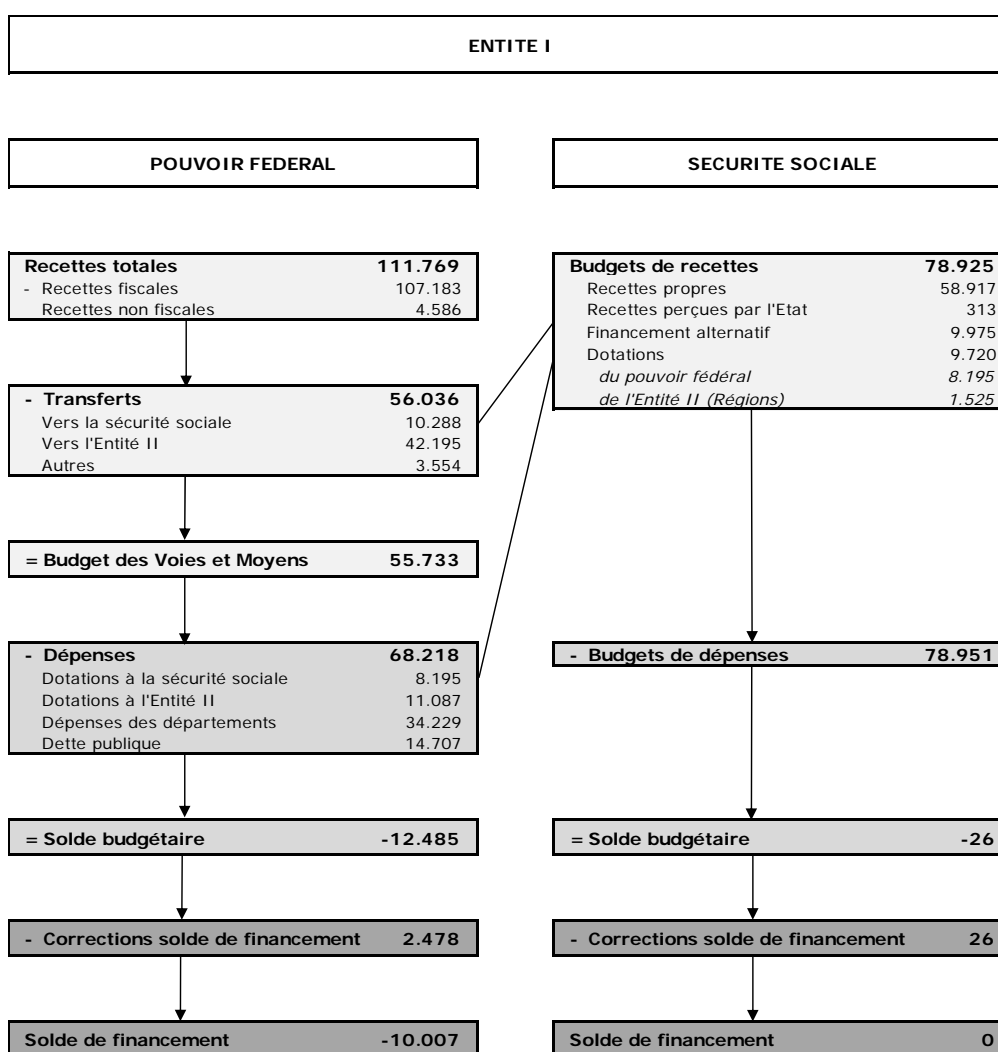
² Article 45 de la loi du 22 mai 2003.

³ Cf. les lettres de la Cour des comptes du 4 mai 2016 adressées au président de la Chambre des représentants et portant les références A5-3.711.880 B1 et A5-3.711.880 L1.

PARTIE I

Exposé général

1 Présentation schématique du budget de l'Entité I



2 Paramètres macroéconomiques

Pour confectionner le budget 2016 ajusté, le gouvernement s'est appuyé sur les estimations du comité de monitoring du 8 mars 2016, élaborées dans l'hypothèse d'un cadre réglementaire inchangé et basées sur le budget économique du 11 février 2016 publié par le Bureau fédéral du plan, dénommé ci-après BFP. Ce dernier estime la croissance économique de la Belgique en 2016 à 1,2 % du PIB⁴.

Tant la Commission européenne⁵ que le Fonds monétaire international, dénommé ci-après FMI⁶ ont confirmé récemment l'estimation de la croissance à 1,2 % du PIB belge en 2016⁷.

Dans sa dernière estimation, la Commission européenne souligne qu'elle tient compte d'une incidence négative temporaire sur la croissance des attentats terroristes perpétrés au mois de mars en Belgique. Le BFP a expliqué à la Cour qu'il tenait aussi compte d'une incidence négative et temporaire des attentats sur la croissance. Il prévoit toutefois une croissance plus élevée au quatrième trimestre 2016 et considère dès lors qu'il n'y a pas lieu pour le moment de remettre en cause l'évolution de la croissance ni l'estimation de celle-ci à 1,2 % du PIB.

Le comité de monitoring a élaboré son estimation dans l'hypothèse d'un dépassement de l'indice-pivot en juillet 2016. Au moment du dépôt du budget ajusté, le BFP s'attendait à un dépassement de l'indice-pivot en mai 2016⁸, soit deux mois plus tôt. Après le conclave budgétaire, le SPF Budget et Contrôle de la gestion a estimé l'incidence de ce dépassement sur le budget à -112,7 millions d'euros. Le SPF a apporté les corrections nécessaires au budget⁹. Cependant, le SPF ne tient pas compte d'une augmentation des dépenses en matière de soins de santé, parce que le gouvernement avait déjà décidé en conclave budgétaire de compenser cette augmentation par une sous-utilisation plus importante. Le SPF ne tient pas davantage compte des recettes supplémentaires du précompte professionnel qui découleront de l'augmentation des salaires et des allocations sociales. Il précise qu'une marge estimée pour le moment à +113 millions d'euros sera ainsi disponible.

⁴ Le BFP a publié ses prévisions économiques 2016-2021 le 31 mars 2016, dans lesquelles il confirme son estimation de la croissance à 1,2 % du PIB. Dans le budget économique de début septembre 2015, il avait encore estimé cette croissance à 1,3 % du PIB.

⁵ *European Economic Forecast*, printemps, p. 66-67.

⁶ *World Economic Outlook: Too Slow for Too Long*, April 2016, p. 36.

⁷ Dans les estimations les plus récentes de l'OCDE (novembre 2015) et de la BNB (décembre 2015), la croissance économique de la Belgique était encore estimée à un niveau un peu plus élevé (respectivement 1,5 % et 1,3 %) ; voir aussi les Indicateurs économiques de la BNB, n° 2016-20 du 20 mai 2016.

⁸ Chaque premier mardi du mois, le BFP actualise ses prévisions de l'inflation. La prochaine actualisation aura lieu le mardi 7 juin 2016.

⁹ Le SPF Budget et Contrôle de la gestion estime qu'en raison du dépassement anticipé de l'indice-pivot :

- les dépenses du budget général des dépenses augmenteront de 66,3 millions d'euros (essentiellement les dépenses de personnel et de pensions). Le SPF augmente dès lors la provision interdépartementale destinée aux dépenses diverses (allocation de base 03.41.10.01.00.01).
- les dépenses de la sécurité sociale (hors soins de santé) augmenteront de 153 millions d'euros et les recettes de 107 millions d'euros. Le SPF apporte dès lors une correction SEC (non ventilée) (-46,4 millions d'euros).

3 Conformité du budget 2016 ajusté avec le programme de stabilité 2016-2019

Le programme de stabilité 2016-2019 de la Belgique prévoit un équilibre budgétaire structurel pour l'ensemble des administrations publiques en 2018. Le Comité de concertation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions et des communautés (dénommé ci-après le Comité de concertation) a pris acte du programme de stabilité le 29 avril 2016, mais ne l'a pas approuvé. Le conseil des ministres fédéral a quant à lui approuvé le trajet fédéral du programme de stabilité 2016-2019 (également le 29 avril 2016), confirmant ainsi son intention de mettre en œuvre le trajet fédéral dans son intégralité.

Le programme de stabilité 2016-2019 reprend les objectifs préconisés en avril 2016 par le Conseil supérieur des Finances (ci-après dénommé CSF)¹⁰, ce qui implique d'améliorer le solde structurel successivement de 0,6 % du PIB en 2016, 0,9 % du PIB en 2017 et 0,8 % du PIB en 2018 afin que la Belgique atteigne l'équilibre structurel en 2018¹¹.

Par rapport au projet de plan budgétaire de la Belgique d'octobre 2015, l'amélioration structurelle à réaliser pour atteindre l'équilibre structurel passe de 2,0 % à 2,3 % du PIB. Pour les années 2017 et 2018, l'effort à fournir passe de 1,2 % à 1,7 % du PIB.

D'après le programme de stabilité, le taux d'endettement augmenterait en 2016 en passant de 106,0 % à 106,2 % du PIB.

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

Généralités

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

Tableau – Solde structurel et solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (en pourcentage du PIB)¹²

Année	2015	2016	2017	2018	2019
Solde structurel – ensemble des pouvoirs publics	-2,3%	-1,7%	-0,8%	0,0%	0,0%
Entité I	-2,1%	-1,6%	-0,7%	0,0%	0,0%

¹⁰ Avis Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2016-2019, Conseil supérieur des Finances, section Besoin de Financement des Pouvoirs publics, avril 2016.

¹¹ Le CSF a aussi formulé un trajet alternatif acceptable prévoyant une amélioration un peu plus lente du solde structurel afin que la Belgique atteigne l'équilibre structurel en 2019 (amélioration de successivement 0,6 %, 0,8 %, 0,6 % et 0,3 % du PIB). La Belgique a toutefois choisi d'atteindre l'équilibre structurel en 2018.

¹² La somme du solde de financement 2016 des entités I et II s'écarte de 0,1 % du total suite à des arrondis.

Entité II	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%
Solde de financement – ensemble des pouvoirs publics	-2,6%	-2,5%	-1,4%	-0,4%	-0,2%
Entité I	-2,3%	-2,4%	-1,2%	-0,1%	-0,1%
Entité II	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,1%

Source : *Programme de stabilité de la Belgique 2016-2019, p. 21 et Exposé général, p. 10*

Le gouvernement prévoit une amélioration du solde structurel de 0,61 % du PIB en 2016 (0,57 % pour l'entité I et 0,04 % pour l'entité II). Par conséquent, le déficit structurel et le besoin de financement atteindraient au maximum 1,7 % et 2,5 % du PIB, pour l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) soit 1,6 % et 2,4 % du PIB, et 0,1 % et 0,2 % du PIB, pour l'entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux). Pour l'entité I, le gouvernement prévoit un équilibre de la sécurité sociale.

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

- les effets estimés de mesures *one shot* et d'autres mesures temporaires (-0,3 % du PIB). Il s'agit de :
 - l'ajout d'un certain nombre de dépenses uniques et la prise en compte d'une réduction unique des recettes représentant au total -0,2 % du PIB (principalement la dépense relative à un retard du financement de l'Union européenne, le versement de la contribution des banques belges au fonds de résolution unique (« *Single Resolution Fund* ») de l'Union européenne³³ et la diminution des recettes relatives à l'impôt des personnes physiques à la suite de la modification du rythme d'enrôlement en 2015) ;
 - la prise en compte d'un certain nombre de versements uniques à l'entité II représentant -0,2 % du PIB (versements et décomptes, tels que déterminés par le CSF) ;
 - l'ajout d'un certain nombre de recettes uniques représentant +0,1 % du PIB (prélèvement anticipé sur l'épargne-pension, bonus de liquidation et remboursement des tour-opérateurs).
- la neutralisation de la correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production (output gap) négatif comprise dans le solde structurel (-0,5 % du PIB)³⁴.

³³ Voir aussi partie I, point 4 et partie III, chapitre I, point 1.

³⁴ La composante cyclique pour l'entité I dont il est tenu compte dans l'exposé général s'élève à 4,0 % de l'écart de production (négatif) (-1,2 % du PIB en 2016). Un écart de production négatif signifie que le PIB réel est inférieur au PIB potentiel.

Tableau – Passage du solde structurel au besoin de financement de l'entité I (en pourcentage du PIB)

Année	2015	2016
Solde structurel – Entité I	-2,15%	-1,59%
Mesures <i>one shot</i> et transferts	0,29%	-0,30%
Composante cyclique	-0,44%	-0,49%
Solde de financement – Entité I	-2,30%	-2,38%

Source : *Exposé général*, p. 14

Conclave

D'après les estimations du comité de monitoring du 8 mars 2016, un effort structurel supplémentaire de 2.247 millions d'euros était nécessaire pour l'entité I afin de garantir une amélioration du solde structurel de 0,6 % du PIB (de -1,83 % à -1,23 % du PIB). Lors du conclave d'avril 2016, le gouvernement a pris en conséquence des mesures structurelles pour ce même montant¹⁵, sans alors intégrer les 1.112 millions d'euros¹⁶ de crédits budgétaires destinés à la crise migratoire et à la lutte contre le terrorisme¹⁷.

Programme de stabilité et exposé général

En comparaison avec le rapport du comité de monitoring, le programme de stabilité et l'exposé général ajustent le solde structurel 2015 de -0,32 % et le fixent à -2,15 % du PIB¹⁸ (voir le tableau ci-dessous), tenant compte du solde de financement 2015 définitif (-0,03 % du PIB), de l'adaptation de la composante cyclique sur la base des prévisions 2016-2021 du BFP (-0,07 % du PIB), de la révision des mesures *one shot* et des transferts sur la base notamment de l'avis du CSF et du BFP (-0,19 % du PIB, dont -0,15 % pour les versements à l'entité II¹⁹ et -0,04 % du PIB pour les autres adaptations des mesures *one*

¹⁵ Exposé général, p. 10-13, point 2.2 – Les lignes de force du budget ajusté 2016.

¹⁶ Le gouvernement s'était alors appuyé sur la clause de flexibilité prévue dans le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 concernant le pacte de stabilité. La clause permet à la Commission européenne de n'éventuellement pas prendre en compte les dépenses liées à des événements exceptionnels (dépenses exceptionnelles) lorsqu'elle évalue l'amélioration du solde structurel. Cette évaluation a toutefois toujours lieu a posteriori. Ce n'est que lorsqu'un État n'atteint pas l'objectif fixé qu'elle en examinera les raisons.

¹⁷ Il s'agit des crédits provisionnels pour la lutte contre le terrorisme (400 millions d'euros), pour la sécurité (95 millions d'euros) et pour l'asile (650 millions d'euros) et de quelques crédits supplémentaires pour la poursuite de l'intégration sociale (66 millions d'euros). En ce qui concerne les crédits destinés à l'asile, le gouvernement a déjà tenu compte du fait qu'une partie de ces dépenses exceptionnelles deviendront structurelles en 2016 (*phasing-in* de 99 millions d'euros).

¹⁸ Exposé général, p. 13-15, point 2.4 – Le solde structurel.

¹⁹ Les corrections pour mesures *one shot* diminuent à cet égard de 682 millions d'euros (cependant que les transferts augmentent de 44 millions d'euros). L'autorité fédérale tient en effet compte de l'avis du CSF, à savoir :

- l'effet *one shot* du facteur d'autonomie passe de +23 millions d'euros à +315 millions d'euros ;

*shot*²⁰). Par ailleurs, le gouvernement prend désormais aussi en compte les dépenses 2015 relatives à la crise migratoire (-0,03 % du PIB).

Tableau – Passage du besoin de financement au solde structurel pour l'entité I – Différences entre le rapport du comité de monitoring (CM) et l'exposé général (EG) pour l'année budgétaire 2015 (en millions d'euros et en pourcentage du PIB)

Description	Rapport CM		EG		Différence	
	Montant	% du PIB	Montant	% du PIB	Montant	% du PIB
Solde de financement	-9.304	-2,27%	-9.412	-2,30%	-108	-0,03%
Mesures <i>one shot</i>	-687	-0,17%	-1.522	-0,37%	-835	-0,20%
Composante cyclique	2.076	0,51%	1.801	0,44%	-275	-0,07%
Correction pour transferts	295	0,07%	339	0,08%	44	0,01%
Solde structurel	-7.620	-1,86%	-8.794	-2,15%	-1.174	-0,29%
Dépenses en matière d'asile	134	0,03%	0	0,00%	-134	-0,03%
Solde structurel après correction éventuelle pour les dépenses en matière d'asile	-7.486	-1,83%	-8.794	-2,15%	-1.308	-0,32%

Source : *Cour des comptes*

Le calcul du solde structurel 2016 repris dans l'exposé général (voir le tableau ci-dessous) intègre également l'adaptation de la composante cyclique sur la base des prévisions

- la fin de la prise en compte de la correction liée à l'effet unique du tax shift 1 (charges sociales forfaitaires) avec pour conséquence une diminution de la correction *one shot* de 139 millions d'euros ;
- la prise en compte complémentaire de la (nouvelle) méthode de décomptes pour -409 millions d'euros ;
- la fin de la prise en compte de la correction liée aux effets de la réforme de l'État sur les dépenses fiscales, qui diminue la correction pour mesures *one shot* de 157 millions d'euros.

²⁰ Le gouvernement tient également compte de corrections supplémentaires pour *one shot* pour -152,8 millions d'euros. Ces corrections concernent :

- la neutralisation de la contribution des banques belges au bénéfice du fonds de résolution unique « Single Resolution Fund » de l'Union européenne. Par ce fait, le solde de financement est influencé négativement à hauteur de 234,8 millions d'euros ou 0,06% du PIB. Voir aussi partie I, point 4 et partie III, point 1 ;
- une diminution de +82 millions d'euros de la correction négative à l'effet de la régularisation des impôts pour atteindre -162 millions d'euros.

2016-2021 du BFP (-0,05 % du PIB) ainsi que de la révision des mesures *one shot*²¹ et des transferts sur la base notamment de l'avis du CSF et du BFP (-0,03 % du PIB, principalement pour les versements à l'entité II²²). La provision initiale en matière d'asile (0,15 % du PIB) et les autres dépenses relatives à la crise migratoire et à la lutte contre le terrorisme (0,11 % du PIB) sont également prises en considération.

En d'autres termes, le solde structurel 2016 tient effectivement compte des dépenses relatives à la crise migratoire et à la lutte contre le terrorisme (1.112 millions d'euros ou -0,26 % du PIB). Le gouvernement précise toutefois qu'il demande une exception à cet effet dans le cadre de la clause de flexibilité prévue dans le règlement européen n° 1466/97²³ sur le pacte de stabilité (que la Commission européenne peut accepter lors de l'évaluation de l'amélioration du solde structurel).

Enfin, le gouvernement inscrit aussi un certain nombre de crédits supplémentaires pour le dépassement de l'indice-pivot en mai (-112,7 millions d'euros ou -0,03 % du PIB)²⁴. Le solde structurel 2016 s'élève ainsi à -1,59 % du PIB, soit 0,56 % de mieux qu'en 2015.

Tableau – Passage du besoin de financement au solde structurel pour l'entité I – Différences entre le rapport du comité de monitoring, le conclave et l'exposé général pour l'année budgétaire 2016 (en millions d'euros et en pourcentage du PIB)

Description	Comité de Monitoring et conclave				Exposé général		Différences	
	Comité Monitoring	Mesures	Conclave	En % du PIB	Montants	En % du PIB	Montants	En % du PIB
Solde de financement	-11.325	1.661	-9.664	-2,29%	-10.007	-2,38%	-343	-0,09%
Composantes cycliques	2.264		2.264	0,54%	2.060	0,49%	-204	-0,05%
Mesures <i>one shot</i>	873	124	997	0,24%	1.118	0,27%	121	0,03%
Corrections pour transferts	125		125	0,03%	114	0,03%	-11	0,00%

²¹ Le gouvernement tient également compte du versement puis de la neutralisation de la contribution des banques belges au bénéfice du fonds de résolution unique « Single Resolution Fund » de l'Union européenne. Le solde de financement est ainsi influencé négativement à hauteur de 234,8 millions d'euros ou 0,06% du PIB, tandis que la correction pour mesures *one shot* est influencée positivement du même montant. Voir également Partie I, point 4 et Partie II, point 1.

²² Les corrections pour mesures *one shot* diminuent de 114 millions d'euros et les transferts de 11 millions d'euros. Le gouvernement tient en effet compte de l'avis du CSF selon lequel :

- l'effet *one shot* du facteur d'autonomie passe de +25 millions d'euros à +324 millions d'euros ;
- la fin de la prise en compte de la correction liée à l'effet unique du tax shift 1 (charges sociales forfaitaires) et 2, avec pour conséquence que la correction pour effet *one shot* diminue de 307 millions et 124 millions d'euros ;
- la prise en compte complémentaire de la nouvelle méthode de décompte pour +292 millions d'euros.

²³ Les articles 5.1 et 6.3 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

²⁴ Voir le point 2.

Solde structurel	-8.063	1.785	-6.278	-1,49%	-6.715	-1,59%	-437	-0,11%
Dépenses pour l'asile et lutte contre le terrorisme	650	462	1.112	0,26%	0	0,00%	-1.112	-0,26%
Solde structurel après application de la clause de flexibilité	-7.413	2.247	-5.166	-1,23%	-6.715	-1,59%	-1.549	-0,37%

Source: Cour des comptes

La Cour estime que le passage du solde de financement au solde structurel n'est pas suffisamment expliqué. Le calcul de la composante cyclique et la composition des mesures *one shot* et des transferts ne figure pas dans l'exposé général de sorte que la composition complète du solde structurel et son amélioration éventuelle font défaut. De même, l'exposé général ne contient pas d'explication sur l'impact de l'adaptation de la méthodologie suivie par le CSF dans son dernier avis²⁵, quant au traitement des décomptes des sommes dues aux communautés et régions²⁶.

La Cour des comptes constate que la présentation des dépenses relatives à la crise migratoire et à la lutte contre le terrorisme n'est pas claire. Ainsi, le point 2.2 de l'exposé général (Les lignes de force du budget ajusté 2016) n'intègre pas les dépenses relatives à la crise migratoire et à la lutte contre le terrorisme dans le calcul des soldes et de l'amélioration structurelle entre 2015 et 2016, alors que les points 2.3 (Le solde nominal) et 2.4 (Le solde structurel) les intègrent effectivement.

La Cour des comptes relève également que dans son estimation du solde structurel pour l'année 2016, le gouvernement n'a pas repris une recette *one shot* de 116,0 millions provenant de la réforme des fonds d'investissement immobilier²⁷.

En vue d'améliorer l'information parlementaire, la Cour des comptes recommande dès lors que l'exposé général contienne dans l'avenir un aperçu des principales différences d'estimation du solde structurel, ainsi que des éléments qui influencent celui-ci, tel qu'établi selon les méthodologies utilisées par le BFP, le CSF, ainsi que par le comité de monitoring.

²⁵ Avis Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2016-2019, *op. cit.*, p. 96.

²⁶ Les décomptes correspondent aux différences (positives ou négatives) constatées entre les moyens calculés au cours de l'année t-1 sur la base des paramètres provisoires et les montants définitivement dus l'année t sur la base des paramètres définitifs. Désormais, l'opération *one shot* correspond à la différence entre le solde du décompte de l'année t-1 et le solde du décompte de l'année t.

²⁷ Voir Partie II, point 2.4.

Incidence non récurrente de l'introduction anticipée de certaines mesures fiscales sur le solde structurel

Afin de réduire la différence entre le solde structurel prévu dans le budget initial 2016 et le solde réestimé par le comité de monitoring, le gouvernement a décidé en conclave budgétaire du 22 avril 2016 d'anticiper l'entrée en vigueur de deux mesures fiscales. Il entend notamment augmenter les accises sur le tabac à partir du deuxième semestre 2016, ce qui devrait avoir une incidence positive de 39,0 millions d'euros. L'État devrait aussi percevoir environ 75 millions d'euros supplémentaires grâce à la hausse des accises sur le diesel à partir du deuxième semestre 2016, laquelle sera en partie compensée par une diminution des accises sur l'essence.

La Cour fait observer que l'introduction anticipée de ces mesures fiscales n'aura une incidence favorable sur le solde structurel qu'en 2016, puisque les recettes similaires perçues en 2017 et les années suivantes contribuent déjà à la réalisation des objectifs budgétaires pluriannuels, tels que définis lors de l'élaboration du budget initial. Ces nouvelles recettes ne couvriront donc pas la différence supplémentaire en 2017. Celle-ci devra être prise en compte lors de l'actualisation des objectifs budgétaires à moyen terme dans le cadre de la confection du prochain budget de l'État.

Commission européenne

Dans ses prévisions de printemps, la Commission européenne estime le solde structurel de la Belgique à -2,3 % du PIB (au lieu de -1,7 % du PIB), le solde de financement à -2,8 % du PIB (au lieu de -2,5 %) et le taux d'endettement à 106,4 % du PIB (au lieu de 106,2 % du PIB – voir le point 4.2).

Tableau – Besoin de financement de l'ensemble des pouvoirs publics belges en 2016 – Prévisions UE et plan de stabilité (en % du PIB)

	Programme de stabilité	Amélioration estimée	Prévisions de printemps UE 2016	Amélioration estimée
Déficit structurel 2015	-2,3	0,3	-2,6	0,2
Besoin de financement 2015	-2,6	0,5	-2,6	0,5
Déficit structurel 2016	-1,7	0,6	-2,3	0,3
Besoin de financement 2016	-2,5	0,1	-2,8	-0,2

Source : Cour des comptes

En fait, la correction pour la composante cyclique compensant l'écart de production négatif appliquée par la Commission européenne pour l'ensemble des pouvoirs publics belges est systématiquement inférieure d'environ 0,3 % du PIB et, partant, le solde structurel est plus bas à raison de 0,3 % du PIB.

La Commission européenne estime dès lors que le solde de financement et le solde structurel 2016 de la Belgique sont moins favorables de 0,3% du PIB²⁸.

Elle relève également que le comité de concertation n'a pas approuvé le programme de stabilité ni la répartition des efforts structurels. Elle considère finalement que la fiabilité du programme de stabilité est compromise et qu'il existe un risque quant à sa mise en œuvre.

3.2 Désendettement des pouvoirs publics

Dans sa dernière notification relative à la procédure de déficit excessif, la Banque nationale de Belgique a estimé la dette publique 2015 à 409,8 milliards d'euros, soit 106,0 % du PIB²⁹.

L'augmentation endogène de la dette en 2016 est inférieure à l'augmentation du PIB, de sorte que le taux d'endettement diminue de 0,3 %. Cependant, la baisse est plus que compensée par les facteurs exogènes (+0,5 %).

4 Solde budgétaire et solde de financement

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

Dans l'exposé général du budget 2016 ajusté, le gouvernement estime le solde budgétaire à -12.485 millions d'euros³⁰ et le solde de financement à -10.007 millions d'euros (-2,4 % du PIB). Le tableau 13 de l'exposé général donne un aperçu de la composition de ce solde de financement³¹. Pour estimer les composantes du solde de financement du pouvoir fédéral, les recettes fiscales et les charges d'intérêts sont directement estimées en base SEC. En revanche, l'estimation des recettes non fiscales et des dépenses primaires est effectuée en base caisse et fait ensuite l'objet des corrections SEC nécessaires.

Pour clarifier l'exposé général, le tableau ci-dessous présente la composition du solde budgétaire et solde de financement de manière schématique.

²⁸ Assessment of the 2016 Stability Programme for Belgium, Europese Commissie, 16 mai 2016 p. 10, 11 et 19.

²⁹ *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, 15 avril 2016.

³⁰ Exposé général, p. 5.

³¹ Exposé général, p. 31.

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

Description	Budget initial 2016		Budget ajusté 2016	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Recettes fiscales estimées en base SEC	110.742	110.742	110.325	110.325
- Dispense précompte professionnel	-2.963	-2.963	-2.945	-2.945
- Différence entre SEC et caisse		199		-197
Sous-total : recettes fiscales, y compris dispense précompte professionnel	107.779	107.978	107.380	107.183
- Transferts de recettes fiscales	-55.291	-55.291	-56.021	-56.021
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales	-4		-25	
Recettes fiscales	52.484	52.687	51.334	51.162
Recettes non fiscales estimées en base caisse	4.405	4.405	4.586	4.586
- Transferts de recettes non fiscales	-17	-17	-15	-15
- Correction recettes code SEC 8	-727		-593	
- Correction moment d'enregistrement	+330		+74	
Recettes non fiscales	3.991	4.388	4.052	4.571
Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46	-52.783	-52.783	-53.511	-53.511
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	+54		+56	
- Sous-utilisation	+874		+910	
- Contribution RNB (section 52) ³²	-3.798		-3.809	
- Dépenses primaires du budget de la dette (section 51)	-30	-30	-30	-30
- Correction dépenses code SEC 8	+1.933		+1.948	
- Correction investissements hôpitaux et maximum à facturer ³³	-815		-815	
- Correction moment d'enregistrement	+106		+74	
Dépenses primaires	-54.459	-52.813	-55.177	-53.541
Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)	-10.316	-10.316	-10.087	-10.087
- Correction intérêts d'autres sections	-54		-56	
- Correction intérêts des institutions à consolider	-4		-25	

³² La contribution RNB (section 52) n'est pas une dépense budgétaire dans cette présentation, à tort. Le pouvoir fédéral tient quand même compte de cette dépense dans le solde des opérations de trésorerie pour déterminer le solde net à financer de -11.552,8 millions d'euros (exposé général, p. 5).

³³ Le gouvernement opère cette correction sur les dépenses primaires pour les compétences qu'il continue à assumer pour le compte des communautés moyennant une diminution à due concurrence des dotations aux communautés. La sécurité sociale a supporté ces dépenses jusqu'en 2015.

Charges d'intérêts	-10.374	-10.316	-10.168	-10.087
Solde primaire des institutions à consolider	110		123	
Corrections non ventilées	165		-171	
Dépenses code SEC 8 de la section 51 (hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette)		-1.401		-3.844
Intérêts sur les réserves du Fonds de vieillissement (section 51)		-753		-746
Solde pouvoir fédéral	-8.083	-8.208	-10.007	-12.485

Source : *Exposé général et Cour des comptes*

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

Par rapport au budget initial 2016, la Cour des comptes signale que le gouvernement a augmenté de 36 millions d'euros la sous-utilisation des dépenses primaires pour 2016, laquelle atteint désormais 910 millions d'euros. En 2015, cette sous-utilisation a été de 960 millions d'euros (hors dépenses codes SEC 8 et 9 et dotations aux communautés)³⁴. Le comité de monitoring du 8 mars 2016 a toutefois estimé que le gouvernement a pu réaliser cette sous-utilisation grâce à des circonstances particulières. Il a donc, par prudence, proposé de limiter la sous-utilisation 2016 à 650 millions d'euros. Lors du conclave budgétaire, le gouvernement a malgré tout décidé de fixer la sous-utilisation à 910 millions d'euros en 2016. À cet effet, il bloque à nouveau les dépenses sur les crédits aux dépenses incompressibles et a déjà bloqué les crédits 2016 à hauteur de 403 millions d'euros³⁵.

La Cour des comptes constate par ailleurs que l'exposé général n'explique pas la composition des corrections non ventilées (-171,3 millions d'euros) :

- les gains d'efficacité provenant du *redesign* de l'entité I : +100 millions d'euros ; montant inchangé par rapport au budget initial³⁶ ;
- la correction supplémentaire pour le solde de certaines institutions fédérales : +45 millions d'euros ; montant inchangé par rapport au budget initial³⁷ ;

³⁴ Comité de monitoring, estimations contrôle budgétaire 2016, 8 mars 2016 (p. 47). À l'occasion de la confection du budget initial 2016, le gouvernement avait estimé la sous-utilisation pour 2015 à 833 millions d'euros. À cet effet, il avait limité les dépenses dès le 12 octobre 2015 aux dépenses incompressibles (circulaire du 12 octobre 2015 relative à la prudence budgétaire pour la fin de l'année budgétaire 2015).

³⁵ Circulaire relative au mécanisme renforcé de prudence budgétaire (telle qu'adoptée en conseil des ministres du 20 mai 2016). Voir aussi Partie III – Chapitre I – point 2 – Prudence budgétaire, du présent rapport.

³⁶ Voir aussi Partie III – chapitre I – point 3 – Optimisation des pouvoirs publics, du présent rapport.

³⁷ Lors de l'élaboration des comptes nationaux, l'Institut des comptes nationaux tient compte du solde SEC de certaines institutions fédérales pour lesquelles le SPF Budget et Contrôle de la gestion ne dispose pas des données d'exécution. La correction supplémentaire prévue dans le budget 2016 correspond au solde SEC moyen réalisé par ces institutions au cours des années précédentes.

- le versement de la contribution des banques belges au fonds de résolution unique (« *Single Resolution Fund* ») de l'Union européenne³⁸ : -234,8 millions d'euros. Cette contribution a été comptabilisée en recette dans les comptes de l'État fédéral 2015, mais elle doit toutefois être reversée en 2016. Étant donné qu'aucun crédit n'a été inscrit à cet effet dans le budget général des dépenses, le gouvernement a prévu une correction SEC (négative)³⁹ ;
- la correction pour le décompte des accises dans le cadre des paiements UEBL : -81,5 millions d'euros.

Enfin, en ce qui concerne les recettes non fiscales, la Cour constate que les éléments pris en compte pour déterminer le solde de financement sont les recettes de caisse et non les droits constatés⁴⁰. L'estimation de ces derniers est globalement inférieure de 9,8 millions d'euros :

- 172,3 millions d'euros de moins au niveau des recettes non fiscales courantes en droits constatés, dont 173,9 millions d'euros pour les recettes d'amendes imposées par l'Autorité belge de la concurrence (BMA). Le gouvernement apporte une correction SEC négative à cet égard⁴¹ ;
- 162,5 millions d'euros de plus au niveau des recettes de capital non fiscales, dont 157,5 millions d'euros pour la récupération de créances alimentaires. Par précaution, le gouvernement estime ces recettes sur la base des encaissements.

4.2 Solde de financement de la sécurité sociale

Le tableau 19 de l'exposé général donne un aperçu des corrections SEC apportées au solde budgétaire pour passer au solde de financement de la sécurité sociale⁴². Le budget de la sécurité sociale exprimé en termes SEC est en équilibre en 2016.

4.3 Solde de financement de l'entité I

Le solde de financement de l'entité I est estimé à -10.007 millions d'euros (-2,4 % du PIB), ce qui correspond au solde de financement du pouvoir fédéral⁴³.

³⁸ Voir aussi Partie III, chapitre I, point 1 - Introduction.

³⁹ Pour déterminer le solde structurel, le pouvoir fédéral neutralise tant les recettes de 2015 que les dépenses de 2016.

⁴⁰ Selon la réglementation SEC, ces recettes doivent être imputées sur la base des droits constatés. S'il est probable qu'une partie ne pourra être perçue, les corrections nécessaires peuvent être apportées. Le SPF Budget et Contrôle de la gestion estime que l'application stricte des droits constatés estimés dans le budget des voies et moyens pour les recettes non fiscales est irréaliste pour différentes raisons. Les pouvoirs publics sont notamment parfois confrontés au problème que certains droits constatés sont irrécouvrables et la procédure destinée à en mesurer l'incidence n'est pas encore au point.

⁴¹ Exposé général, p. 30.

⁴² Exposé général, p. 42-46.

⁴³ Exposé général, p. 13.

4.4 Solde de financement de l'entité II

Pour l'entité II, le programme de stabilité 2016-2019 prévoit un solde de financement de -0,2% du PIB en 2016⁴⁴. Le CSF a conseillé de limiter ce solde à -0,17 % du PIB⁴⁵.

La Cour constate que l'exposé général ne contient pas d'information quant à l'intention de l'entité II de réaliser ces objectifs budgétaires. Il n'aborde pas davantage la répartition de l'objectif budgétaire de l'entité II entre les communautés, les régions et les pouvoirs locaux.

Il ressort du programme de stabilité que les budgets des communautés et des régions visent pour le moment à atteindre un besoin de financement de -0,28 % (1.183 millions d'euros – voir tableau) du PIB⁴⁶. Ces chiffres contiennent toutefois un certain nombre de dépenses pour lesquelles les communautés et les régions souhaitent encore faire appel à la clause de flexibilité (minimum 0,03 % du PIB pour les dépenses relatives à la crise migratoire et à la sécurité).

⁴⁴ Programme de stabilité, p. 25.

⁴⁵ Avis du CSF, p. 21, p.22 et p. 26-27.

⁴⁶ Programme de stabilité, p. 35-53.

Tableau – Solde de financement des communautés et des régions – Solde de financement préconisé par le CSF et objectif budgétaire actuels (en millions d'euros)

		Avis CSF	Programme de stabilité	Différence
Communauté flamande		-180,0	-463,0	-283,0
Région wallonne		-239,7	-388,0	-148,3
Région de Bruxelles-Capitale		19,9	0,0	-19,9
Communauté française		-50,1	-285,5	-235,4
Communauté germanophone		-29,5	-44,4	-14,9
Commission française	communautaire	-2,1	-2,1	0,0
Commission flamande	communautaire	8,1	n.d.	n.d.
Commission commune	communautaire	-19,4	0,0	19,4
Total		-492,8	-1.183,0	-682,1

Source : Avis CSF et programme de stabilité

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

PARTIE II

Recettes de l'Entité I

CHAPITRE I

Recettes du pouvoir fédéral

1 Évolution générale des recettes

Les recettes sur base de caisse estimées dans le budget ajusté 2016 reculent de 613,9 millions d'euros (-0,5 %) par rapport au budget initial pour s'établir à 111.769,3 millions d'euros. En revanche, les transferts augmentent de 728,5 millions d'euros (+1,32 %) pour atteindre 56.035,9 millions d'euros, de sorte que le solde imputé au budget des voies et moyens est désormais fixé à 55.733,4 millions d'euros, soit -1.342,4 millions euros ou -2,4 % par rapport au budget initial 2016.

Tableau – Recettes totales sur base de caisse (en millions d'euros)

	Réalisation	Initial	Ajusté
	2015	2016	2016
Recettes totales	109.026,1	112.383,2	111.769,3
<i>Recettes fiscales</i>	<i>103.931,1</i>	<i>107.978,2</i>	<i>107.183,3</i>
<i>Recettes non fiscales</i>	<i>5.095,0</i>	<i>4.405,0</i>	<i>4.586,0</i>
Total des transferts	54.856,3	55.307,4	56.035,9
<i>Union européenne</i>	<i>2.924,4</i>	<i>2.848,5</i>	<i>2.958,4</i>
<i>Régions</i>	<i>19.059,4</i>	<i>18.423,4</i>	<i>18.712,3</i>
<i>Communautés</i>	<i>22.725,2</i>	<i>23.287,2</i>	<i>23.482,3</i>
<i>Sécurité sociale</i>	<i>9.532,0</i>	<i>10.140,7</i>	<i>10.289,7</i>
<i>Divers</i>	<i>615,3</i>	<i>607,6</i>	<i>593,2</i>
Budget des voies et moyens	54.169,8	57.075,8	55.733,4
<i>Recettes fiscales</i>	<i>49.095,6</i>	<i>52.687,5</i>	<i>51.162,3</i>
<i>Recettes non fiscales</i>	<i>5.074,2</i>	<i>4.388,3</i>	<i>4.571,1</i>
Pourcentage des voies et moyens	49,69%	50,79%	49,86%

Source : Exposé général⁴⁷ et Cour des comptes

⁴⁷ Exposé général, tableau 11 (p. 26) et tableau 12 (p. 28).

Les recettes provenant de la dette publique (emprunts et remboursements de titres en portefeuille) sont estimées à 46.421,5 millions d'euros⁴⁸. Ces recettes sont intégralement imputables à la gestion de la dette publique et n'influencent pas le solde de financement.

2 Recettes fiscales

2.1 Évolution des recettes de caisse

Comme le mentionne le tableau ci-dessus, les recettes fiscales reculent de 794,90 millions d'euros (-0,74 %) dans le budget ajusté par rapport au budget initial 2016. Elles dépassent toutefois de 3.252,2 millions d'euros les réalisations 2015.

Depuis 2014, les recettes fiscales sont estimées en base SEC. Dès lors que les voies et moyens reposent sur le concept de caisse, les recettes fiscales en base SEC sont transposées par le biais de « corrections de caisse »⁴⁹, qui sont le pendant des « corrections SEC ». La différence entre les deux estimations s'explique surtout par les recettes des impôts directs et, en particulier, du précompte professionnel. En effet, du point de vue du SEC, les recettes du précompte professionnel (45.224 millions d'euros) sont estimées de manière brute, donc sans tenir compte des diverses dispenses de versement du précompte professionnel. Cette correction est estimée à 2.945 millions d'euros. Les autres corrections concernent la neutralisation des délais de paiement⁵⁰ et la neutralisation des paiements UEBL dans les recettes d'accises.

La détermination des transferts et du budget des voies et moyens est fondée sur les recettes en base caisse et non en base SEC.

2.2 Méthode d'estimation utilisée

Depuis 2014, le SPF Finances estime les recettes fiscales en base SEC. Pour les quatre catégories principales de recettes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA et accises), il utilise pour ce faire une méthode macro-économique désagrégée, qui s'appuie sur les paramètres du budget économique élaboré par le BFP⁵¹.

Les autres recettes (de moindre ampleur) sont estimées par les administrations compétentes⁵². Pour déterminer les recettes fiscales totales, il convient d'y ajouter l'incidence complémentaire des mesures fiscales et les corrections techniques.

⁴⁸ Exposé général, tableau 1 Budget des voies et moyens, Produits d'emprunts et opération assimilées sans influence sur le solde net à financer (*Doc. parl.* Chambre, 25 mai 2016, DOC 54 1803/001 p.54).

⁴⁹ En contrepartie, les dispenses de versement du précompte professionnel sont comptabilisées en dépenses en base SEC, voir Exposé général, p.31.

⁵⁰ La correction relative au moment d'enregistrement a pour effet de prendre en compte la différence de délai entre l'enrôlement de l'impôt (SEC) et sa perception effective (caisse). Ce délai peut aller de un à deux mois selon l'impôt concerné.

⁵¹ Budget économique, février 2016, Bureau fédéral du plan.

⁵² Il s'agit de la taxe de circulation, de la taxe de mise en circulation, des droits d'enregistrement, des droits de succession, des droits de douane et de diverses taxes et amendes (TVA).

Dans sa note du 1^{er} mars, le SPF Finances commente l'estimation des recettes fiscales en vue du contrôle budgétaire 2016⁵³. Le SPF s'est basé sur les recettes réalisées en 2015 pour effectuer cette estimation et a considéré que les paramètres utilisés intégraient tant les effets négatifs du *lockdown* à Bruxelles (novembre 2015) que les effets retour positifs et les effets de substitution du tax shift (respectivement 132,7 et 101,4 millions), repris dans le budget initial 2016.

Dans le cadre de l'estimation de l'impôt des personnes physiques, le SPF Finances a utilisé des données de base actualisées pour calculer les dépenses fiscales et les mesures dans le cadre des tax shift I et II⁵⁴, ce qui donne lieu respectivement à une hausse de 91 millions d'euros des recettes et à une baisse de 121,8 millions d'euros⁵⁵ du coût.

En ce qui concerne le calcul des impôts selon la méthode macro-économique, la Cour des comptes attire l'attention sur plusieurs incertitudes qui pourraient avoir une incidence négative sur les recettes fiscales 2016 :

- les conséquences des attentats de mars 2016 : le BFP tient compte d'une incidence négative temporaire sur la croissance (et donc probablement sur les recettes fiscales). Il souligne toutefois que cette baisse est intégralement compensée par une croissance plus élevée au quatrième trimestre 2015, de sorte que le point de départ de l'estimation de la croissance économique est meilleur ;
- une décision de la Commission européenne concernant la baisse du taux de TVA pour la construction de bâtiments scolaires⁵⁶ et la taxe diamant ;
- les arrêts de la Cour constitutionnelle concernant l'impôt des sociétés à la charge des intercommunales et la *fairness tax*⁵⁷.

Alors que le SPF Budget et Contrôle de la gestion estime l'incidence positive sur les recettes fiscales de l'anticipation de l'indexation (de juillet à mai 2016) à 113 millions d'euros⁵⁸, le SPF Finances n'en tient pas compte.

2.3 Recettes fiscales (base SEC)

Dans le rapport du comité de monitoring du 8 mars 2016 ayant servi à la confection du budget 2016 ajusté, les recettes totales sont réestimées à 109.350,6 millions d'euros⁵⁹. En

⁵³ Note du service d'étude du SPF Finances, référence SEC/CV-TL/2016/064, du 1er mars 2016.

⁵⁴ Le contrôle budgétaire a été effectué à partir des revenus 2013, alors que le budget 2016 initial s'appuyait sur les revenus 2011 et 2012.

⁵⁵ À savoir : l'augmentation des frais professionnels en 2015 pour le tax shift I (-61,8 millions d'euros) ainsi que l'augmentation des frais professionnels en 2016 et l'élargissement de la tranche d'impôt à raison de 25 % pour le tax shift II (-60 millions d'euros).

⁵⁶ Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, Cour des comptes, p. 32.

⁵⁷ Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, Cour des comptes, p. 28.

⁵⁸ Voir Partie I – point 2 – paramètres macro-économiques, du présent rapport.

⁵⁹ Ce chiffre ne tient pas compte de la correction technique pour les amendes régionales à hauteur de 53,4 millions d'euros.

ce qui concerne l'estimation des recettes fiscales, le comité de monitoring s'est appuyé sur la note du 1^{er} mars 2016 précitée.

Fin mars 2016⁶⁰, le SPF Finances a procédé à un calcul définitif des recettes réalisées en 2015. Par rapport à l'estimation de début mars, les recettes 2015 reculent de 79 millions d'euros. Ce montant comprend certes une diminution d'environ 5,7 millions d'euros de recettes pour les régions, mais est surtout lié au retard des enrôlements 2015 (62,3 millions d'euros). Étant donné que, d'un point de vue SEC, il s'agit d'un glissement de recettes de 2016 à 2015, cette diminution n'a pas d'incidence sur l'effort budgétaire à fournir tel que calculé par le comité de monitoring. Le gouvernement a en outre décidé de ne pas intégrer les 11 millions d'euros restants dans l'effort à fournir.

Lors du conclave budgétaire d'avril 2016, le gouvernement a pris des mesures qui devraient rapporter 974,4 millions d'euros de recettes supplémentaires. Elles concernent un certain nombre de corrections techniques (248 millions d'euros), des réévaluations de mesures existantes (45,1 millions d'euros) et des mesures supplémentaires (681,3 millions d'euros)⁶¹. La Cour des comptes souligne que ces révisions sont expliquées de manière et peu cohérente dans l'exposé général, ce qui ne favorise pas la transparence⁶².

La principale correction technique concerne l'ajout d'une incidence positive de la modification du taux d'intérêt pour la déduction des intérêts notionnels (+196 millions). Après analyse des versements anticipés, le SPF Finances avait toutefois considéré que, par souci de prudence, il convenait de ne pas tenir compte de cette incidence sur les recettes, constatant qu'il n'existait pas de lien univoque entre la modification du taux d'intérêt et le montant des versements anticipés⁶³. Le comité de monitoring a d'ailleurs suivi cette analyse dans son rapport⁶⁴. Le gouvernement n'a pas suivi le comité de monitoring sur ce point.

Dans le cadre du contrôle budgétaire 2016, les recettes fiscales en base SEC sont donc estimées à 110.325,0 millions d'euros, soit 417,4 millions d'euros (-0,4%) de moins que dans le budget initial.

2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures fiscales sur les recettes estimées dans le budget ajusté 2016 s'élève à 1.990,2 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de la révision, fondée sur des données plus récentes, de l'incidence budgétaire de mesures prises auparavant

⁶⁰ Note du service d'étude du SPF Finances, référence SEC/CV-TL/2015/122, du 25 mars 2016.

⁶¹ Exposé général, p. 67 et 68.

⁶² Il s'agit surtout de la notion de « correction technique ». Le SPF Finances définit cette notion comme étant la correction de la situation de départ ou finale des recettes fiscales tandis que le gouvernement utilise une définition plus large, permettant de considérer certaines réestimations comme une correction technique. Ainsi, dans l'exposé de sa politique budgétaire (première partie de l'exposé général), le gouvernement considère notamment l'augmentation de la taxe caïman à raison de 70 millions d'euros comme une correction technique (cf. p. 21). Par contre, dans la partie sur les recettes fiscales, le SPF Finances reprend ce montant dans le tableau relatif à l'incidence complémentaire des mesures fiscales (mesure du conclave d'octobre 2014).

⁶³ Note du service d'étude du SPF Finances, référence SEC/CV/2015/089, du 25 mars 2016.

⁶⁴ Comité de monitoring, estimations contrôle budgétaire 2016, 8 mars 2016, p. 29.

(1.308,9 millions d'euros) et, d'autre part, de nouvelles mesures fiscales (681,3 millions d'euros) décidées lors du conclave budgétaire d'avril 2016.

Le tableau 4 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2016 » inclus dans l'exposé général (p. 68) dresse un relevé de ces mesures. Elles ont été estimées en base SEC.

La Cour des comptes souligne que les administrations fiscales du SPF Finances (en particulier le service d'encadrement Expertise stratégique) et les cellules stratégiques du ministre des Finances lui ont transmis ou expliqué les données de calcul sous-jacentes ou les paramètres pris en considération pour la plupart de ces mesures.

Si les notes de calcul s'appuient lorsque c'est possible sur des données historiques, la Cour des comptes fait observer qu'elles ne tiennent compte de l'élasticité des prix ou de la modification des comportements des contribuables que dans une mesure limitée, ce qui est susceptible d'avoir un impact sur la validité des estimations budgétaires.

2.4.1. Révision de l'estimation budgétaire des mesures fiscales existantes

Les réévaluations de mesures prises auparavant (+1.308,9 millions d'euros) résultent la plupart du temps de données plus récentes ou plus précises. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des principales réévaluations budgétaires.

Tableau – Aperçu des principales réévaluations budgétaires de mesures fiscales existantes

Mesure fiscale existante	Initial 2016	Ajusté 2016
Croissance des dépenses fiscales	15,5	106,5
Augmentation des frais forfaitaires 2015 (préc. prof.), y compris les centimes additionnels (tax shift I)	-481,0	-419,2
Augmentation des frais forfaitaires 2016 et hausse du plafond de la tranche à 25 % (préc. prof.), y compris les centimes additionnels (tax shift II)	-1.219,0	-1.158,9
Réforme du cadre réglementaire des SICAFI immobilières	250,0	0,0
Contrôles ciblés de l'application du taux de TVA réduit sur l'électricité	188,0	41,5
Plan anti-fraude et recettes complémentaires de la lutte contre la fraude	0,0	124,8
Assujettissement des intercommunales à l'impôt des sociétés	120,0	256,4
Taxe de transparence	340,0	410,0
Prolongation de la régularisation fiscale et sociale	66,0	172,4
TVA sur les bâtiments scolaires	0,0	-100,0
Effet-retour	132,7	0,0
Effets de substitution	101,4	0,0
Mesure pour les activités de technologie de pointe	-40,0	-55,0

Source : *Exposé général du budget initial 2016⁶⁵ et du budget ajusté 2016⁶⁶*

Sur la base des informations qui lui ont été fournies, la Cour des comptes estime que l'incidence budgétaire de ces révisions est suffisamment étayée ou documentée. Elle formule toutefois les observations suivantes :

- Les recettes de la réforme des sicafis immobilières (-250 millions d'euros) ont été inscrites en tant que « nouvelle » mesure du conclave d'avril 2016 (voir 2.4.2.). Or, il s'agit d'une réforme existante ayant une incidence identique.
- Le SPF Finances a revu à la baisse l'estimation de la recette provenant du contrôle de l'usage abusif du taux de TVA réduit sur l'électricité, qui passe de 188 millions d'euros à 41,5 millions d'euros. En effet, les assujettis mixtes à la TVA peuvent faire

⁶⁵ Doc. parl., Chambre, 13 novembre 2015, DOC 54 1350/001, p. 99 (tableau 5).

⁶⁶ Exposé général, tableau 4, p. 68.

valoir leur droit à la déduction de la TVA lors de la révision du taux de TVA. La Cour souligne que 40,1 millions d'euros de la nouvelle estimation sont encore contestés.

- Le gouvernement maintient la recette du nouveau régime de régularisation fiscale et sociale⁶⁷ à 250 millions d'euros en 2016⁶⁸, alors que les dispositions légales nécessaires n'ont pas encore été adoptées⁶⁹.
- L'incidence complémentaire de 70 millions d'euros pour la taxe de transparence concerne une correction administrative par rapport au budget initial 2016 et non une réévaluation. Selon les renseignements fournis par le SPF Finances, seul un montant de 50 millions d'euros (au lieu des 120 millions d'euros annoncés par le gouvernement dans ses notifications du 28 août 2015) avait été prévu comme base dans le budget initial 2016, de sorte que l'incidence a dû être augmentée à 410 millions pour atteindre une recette totale de 460 millions d'euros. La Cour souligne que les tableaux de l'exposé général ne sont pas suffisamment transparents pour éviter de telles erreurs.

En ce qui concerne la réalisation de cette recette, la Cour remarque encore que, malgré l'introduction d'un champ d'application élargi⁷⁰, la recette pourrait s'avérer inférieure en 2016. En effet, les contribuables concernés feront sans doute largement appel à un mandataire pour introduire leur déclaration et bénéficieront ainsi d'un délai de dépôt prolongé jusqu'au 27 octobre 2016. Par conséquent, il est probable que peu d'enrôlements pourront avoir lieu en 2016. Hormis les versements anticipés et le précompte mobilier, une partie de la recette relative à la taxe de transparence sera dès lors réalisée en 2017. Il sera d'ailleurs difficile de déterminer a posteriori le montant des recettes de la taxe de transparence, parce qu'il n'y a pas de code distinct à cet effet dans la déclaration fiscale.

- Bien que la Cour constitutionnelle ne se soit pas encore prononcée sur l'assujettissement des intercommunales à l'impôt des sociétés, la mesure est applicable et le SPF Finances devra procéder à l'enrôlement de l'impôt de l'exercice d'imposition 2016 (132,8 millions d'euros). En outre, le SPF Finances part aussi de l'hypothèse que les intercommunales feront des versements anticipés pour l'exercice d'imposition 2017 (153,8 millions d'euros). L'incidence supplémentaire pour 2016 est donc estimée à 256,4 millions d'euros⁷¹. La Cour des comptes souligne le caractère incertain de ces recettes.
- Par ailleurs, la mesure relative au taux de TVA réduit sur les bâtiments scolaires (-100 millions d'euros) correspond au calcul du service d'étude du SPF Finances dans

⁶⁷ Doc. parl., Chambre, DOC 54 1738/001.

⁶⁸ L'incidence pour 2016 a été relevée de 172,4 millions d'euros, parce que les recettes se sont avérées inférieures en 2015 et qu'un montant plus bas avait donc été repris dans la base.

⁶⁹ En outre, dans l'état actuel, le déclarant pourra faire sa déclaration au plus tôt à partir du 1^{er} juillet 2016 et il dispose en outre d'un délai de six mois à compter du dépôt de sa déclaration pour fournir tous les documents justificatifs au Point de contact-régularisations chargé de calculer les impôts dus. Il n'apparaît pas non plus clairement si le Point de contact-régularisations doit respecter ce délai ni s'il dispose de moyens suffisants pour traiter les demandes (nombreuses ou complexes) en un court laps de temps.

⁷⁰ Loi du 26 décembre 2015 et arrêté royal du 18 décembre 2015.

⁷¹ Un montant de 30 millions figurait dans la base.

le cadre du projet de budget initial. Lors de l'examen de celui-ci, la Cour des comptes avait souligné que la construction de bâtiments scolaires ne figurait pas sur la liste européenne pour l'application du taux réduit (voir le point 2.2).

Enfin, la Cour souligne que les effets-retour et les effets de substitution du *taxshift* (132,7 et 101,4 millions d'euros) sont compris dans la méthode d'estimation utilisée (voir le point 2.2), ce qui explique pourquoi le montant n'apparaît plus comme une incidence complémentaire d'une mesure fiscale existante.

2.4.2. Incidence complémentaire des nouvelles mesures fiscales

Au cours du conclave budgétaire d'avril 2016, le gouvernement a pris de nouvelles mesures fiscales dont l'incidence budgétaire estimée s'établit à 681,3 millions d'euros pour l'année budgétaire 2016. Ces mesures concernent :

- la réforme du cadre réglementaire des fonds d'investissement immobilier (250 millions d'euros) ;
- la lutte contre la fraude fiscale - Panama (67,8 millions d'euros) ;
- la réforme de la taxe bancaire (207,5 millions d'euros) ;
- la contribution du secteur du diamant (50 millions d'euros) ;
- l'anticipation de la modification des accises sur le diesel et l'essence (75 millions d'euros) ;
- l'anticipation et l'augmentation des accises sur le tabac (74 millions d'euros) ;
- le *tax shelter* pour les entreprises qui débutent / réduction starters (-5,0 millions d'euros) ;
- la dispense de versement du précompte professionnel pour les entreprises qui débutent (5 millions d'euros)⁷²;
- la TVA sur les jeux et paris (39 millions d'euros) ;
- l'économie collaborative (20 millions d'euros) ;
- une recette supplémentaire (précompte mobilier) provenant de la rente de monopole de la Banque nationale (27 millions d'euros) ;
- la réserve de liquidation exceptionnelle (-124,0 millions d'euros) ;
- les mesures pour les activités de technologie de pointe (-55 millions d'euros).

La Cour des comptes a reçu pour toutes ces mesures des notes de calcul et des informations complémentaires du service d'études du SPF Finances et de la cellule stratégique du ministre des Finances. Elle s'interroge toutefois sur le réalisme de certaines mesures et attire l'attention sur les points suivants :

Réforme du cadre réglementaire des fonds d'investissement immobilier (250 millions d'euros)

Tant le moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions que leur contenu peuvent avoir une influence sur les recettes de 2016. D'après le SPF Finances, ces dispositions seront mises en œuvre dans la deuxième loi programme.

⁷² Cette mesure n'est pas reprise dans le tableau 4 précité. Elle est comprise dans la dispense du précompte professionnel (voir le point 2.1).

La note de calcul part d'un certain nombre d'hypothèses, parmi lesquelles la conversion de 7% des projets existants et un montant annuel de 2 milliards d'euros de nouveaux projets, qui sont difficilement vérifiables pour le moment.

La Cour des comptes constate également que sur les 250 millions d'euros prévus, 116,0 millions d'euros se rapportent à la transformation d'investissements déjà existants et ont dès lors un caractère *one shot*⁷³.

Lutte contre la fraude fiscale – Panama (67,8 millions)

Cette mesure contient une douzaine de sous-mesures hétérogènes qui doivent rapporter globalement 67,8 millions d'euros en 2016 :

1. la documentation relative aux prix de transfert (Beps 13) (80 millions d'euros) ;
2. le prolongement des délais d'investigation et d'imposition en cas de réception d'informations de l'étranger (5 millions d'euros) ;
3. le *cloud computing* (2,5 millions d'euros) ;
4. l'accès au Point de contact central élargi (PCC) (5 millions d'euros) ;
5. le renforcement des sanctions liées à la taxe de transparence ;
6. la conclusion des *Tax Information Exchange Agreement* (TIEA) avec le Panama ;
7. la simplification de la saisie-arrêt ;
8. la mise à disposition de plus de fonctionnaires au service des parquets et de plus de substituts spécialisés en matière fiscale ;
9. l'efficacité de l'article 307 CIR 92 en ce qui concerne les paradis fiscaux et la liste de pays qui en découle ;
10. l'effet suspensif de l'exécution de décisions en matière de mesures de recouvrement ;
11. l'obligation de communication pour les institutions financières ;
12. la création d'une *task force* chargée d'analyser la lutte contre l'évasion fiscale.

La Cour des comptes n'a reçu des informations concernant l'incidence budgétaire que pour quatre mesures. Ces estimations sont peu étayées. La cellule stratégique signale qu'il s'agit de recettes récurrentes pour lesquelles l'incidence en 2016 a été limitée à 67,8 millions d'euros par prudence et par la prise en compte des frais supplémentaires dus à l'introduction des mesures. Il n'est toutefois pas évident de savoir s'il a été suffisamment tenu compte d'une date d'exécution retardée en 2016.

La principale mesure concerne l'introduction de l'obligation légale de documentation des prix de transfert. Elle contribue à combler une lacune dans la législation fiscale belge⁷⁴. Les prix de transfert sont appliqués par les entreprises internationales afin de réduire leur base imposable et de transférer des bénéfices vers des pays au régime fiscal le plus avantageux (en anglais les *BEPS*⁷⁵). Selon la cellule stratégique, l'introduction de cette obligation produit un double effet, qui assure des recettes supplémentaires : d'une part, un meilleur respect des règles par les entreprises et, d'autre part, une meilleure

⁷³ Voir Partie I, point 3.1.

⁷⁴ Jusqu'à présent, l'administration fiscale ne dispose que d'une circulaire administrative non contraignante, ce qui limite dans une large mesure les activités de contrôle en matière de prix de transfert.

⁷⁵ *Base Erosion and profit Shifting*.

analyse des risques par les administrations fiscales. La Cour des comptes relève que 80 millions d'euros sont prévus, alors que la note de calcul transmise ne prévoit aucune recette au cours de l'année budgétaire 2016.

La mesure 5 n'entrera en vigueur qu'à partir de l'exercice d'imposition 2017 parce que l'alourdissement des sanctions ne peut pas avoir d'effet rétroactif. Pour la mesure 6, le Panama a déjà fait savoir qu'un échange d'informations ne sera pas possible avant 2018.

Réforme de la taxe bancaire (207,5 millions d'euros)

La Cour des comptes constate que ces 207,5 millions d'euros se composent d'une part, d'une augmentation des recettes budgétaires de 55 millions d'euros et, d'autre part, d'un transfert de 152,5 millions d'euros du fonds de résolution des recettes non fiscales vers les recettes fiscales.

Le gouvernement fusionne donc les taxes bancaires⁷⁶ en une seule taxe et prévoit une recette totale de 805 millions d'euros en 2016, soit 55 millions d'euros de plus qu'en 2015. Il augmente les recettes, notamment à cause de la suppression de plusieurs plafonds qui avaient été imposés aux banques, comme la limitation de la déductibilité des intérêts notionnels, la déductibilité des investissements et la déduction des pertes reportées. La Cour des comptes observe que seules les recettes supplémentaires sont inscrites. L'incidence négative de cette mesure, comme la réduction des recettes à la suite de la suppression des limitations, n'est pas prise en compte.

Contribution du secteur diamantaire (50 millions d'euros)

En l'absence d'une réponse de la Commission européenne, le régime diamant n'a pas pu entrer en vigueur⁷⁷. Le gouvernement envisage dès lors une solution alternative afin de réaliser la recette initialement prévue (50 millions d'euros). L'impôt devrait être prélevé sur la marge brute plutôt que sur l'assiette imposable comme le prévoit la loi-programme du 10 août 2015.

Bien que toutes les modalités de ce régime alternatif ne soient pas encore connues, la Cour des comptes observe que l'estimation de la recette s'appuie sur des hypothèses de croissance insuffisamment étayées (7 % de croissance organique et 10 % de croissance supplémentaire). En outre, il n'est pas clairement précisé si la recette budgétée pourra être réalisée par le biais des versements anticipés, ni dans quel délai la Commission européenne se prononcera sur ce régime alternatif.

Tax shelter pour les PME et microentreprises qui débutent (-5 millions d'euros)

La réduction *tax shelter*, introduite par la loi-programme du 10 août 2015, est une mesure destinée à aider au financement des petites sociétés qui débutent en accordant à l'investisseur privé une réduction d'impôt de 30 ou 45 % du montant investi dans la société (avec un maximum de 100.000 euros par personne et de 250.000 euros par

⁷⁶ En particulier, la taxe relative à la DCR, la taxe d'abonnement, la taxe annuelle sur les établissements de crédit et la contribution au fonds de stabilité financière.

⁷⁷ Les articles 67 à 72 de la loi-programme du 10 août 2015 ont introduit un « régime diamant » basé sur une fixation forfaitaire de l'assiette imposable pour les négociants en diamant enregistrés.

société pour toute la période). L'attrait de la mesure est encore accentué par l'application du précompte mobilier réduit de 15 ou 20 % sur les dividendes⁷⁸.

Cette mesure est applicable aux investissements à partir du 1^{er} juillet 2015⁷⁹. Son incidence budgétaire ne sera cependant perceptible qu'à partir de 2016 parce qu'elle est intégrée dans l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques. En 2015, le SPF Finances a procédé à diverses estimations de coût, qui variaient de 10 à 182 millions d'euros. Le coût maximal doit cependant être ramené à 60 millions d'euros en raison d'une erreur de calcul. Le gouvernement a décidé de limiter le coût budgétaire à 20 millions d'euros. La loi devrait toutefois être adaptée pour que ce chiffre soit réaliste, en limitant les montants à investir ou en diminuant les pourcentages de réduction d'impôt. En l'absence de toute disposition légale en ce sens, l'inscription d'un coût de 5 millions d'euros dans le budget ajusté pour l'année 2016 risque d'être sous-estimée⁸⁰. Certes, le budget initial n'avait prévu aucun montant pour ce coût.

TVA sur les jeux de hasard et paris en ligne autres que les loteries (39 millions d'euros)

À partir du 1^{er} juillet 2016, l'exonération de la TVA sur les paris et autres jeux de hasard et d'argent, autres que les loteries sera supprimée. La Cour des comptes considère que les recettes sont surestimées. Le calcul repose en effet sur un rapport erroné entre les recettes en ligne et les recettes totales, sans intégrer le fait que la mesure n'entrera en application qu'au 1^{er} juillet. La Cour des comptes observe subsidiairement que cette mesure est susceptible de faire l'objet de procédures judiciaires (double imposition, égalité de traitement et principe de proportionnalité).

Mesures pour les activités de technologie de pointe (-55 millions d'euros)

L'estimation de cette déduction pour investissement repose sur une série d'hypothèses, dont l'administration reconnaît l'incertitude.

La Cour souligne que cette mesure aura un coût croissant qui pèsera sur les exercices budgétaires ultérieurs, lequel n'est pas mentionné dans les notifications budgétaires.

3 Recettes non fiscales

Les recettes non fiscales inscrites au présent ajustement du budget des voies et moyens s'élèvent à 4.571,1 millions d'euros⁸¹, soit une augmentation de 182,8 millions d'euros par rapport aux montants inscrits au budget initial 2016. Elles se répartissent entre recettes courantes et recettes de capital à hauteur de, respectivement, 3.830,0 millions d'euros⁸² et 741,1 millions d'euros.

⁷⁸ Pour conserver le droit à une réduction d'impôt, les dividendes ne peuvent être versés qu'après 4 ans.

⁷⁹ Cette mesure est encore provisoirement limitée aux investissements directs. Des arrêtés d'exécution doivent encore être pris pour les investissements effectués par le biais de fonds Starters ou le *crowd funding*.

⁸⁰ Compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi le 1^{er} juillet 2015 et sous réserve du rythme d'enrôlement de l'impôt des personnes physiques et de la réglementation SEC.

⁸¹ Le montant total des recettes non-fiscales se monte à 4.586 millions d'euros, dont il faut déduire 15 millions au titre de recettes non fiscales transférées aux régions (intérêts de retard et intérêts moratoires sur les impôts transférés aux régions). Voir exposé général, *doc.parl.*, Chambre, 25 mai 2016, DOC 54 1803/001, p.86.

⁸² Compte tenu des 15 millions d'euros transférés aux régions (voir infra).

Cette augmentation s'explique essentiellement par la hausse de l'estimation des recettes courantes (+332,1 millions d'euros), due principalement aux produits des amendes infligées par l'Autorité belge de la concurrence⁸³ (+177,8 millions d'euros) et aux dividendes de participations de l'État dans les institutions financières⁸⁴ (+148,5 millions d'euros).

L'estimation des recettes non fiscales de capital est en baisse (-149,4 millions d'euros), suite à la diminution des recettes afférentes à des produits dérivés⁸⁵ (-133,8 millions d'euros).

Selon l'exposé général, les recettes non-fiscales ayant un impact sur le solde de financement s'élèvent, à 4.052,0 millions d'euros, en hausse de 62,0 millions d'euros par rapport au budget initial⁸⁶. Des corrections de passage, à hauteur de 519,0 millions d'euros, sont effectuées pour se conformer à la méthodologie SEC (notamment le moment d'imputation des versements⁸⁷ et la neutralisation des octrois de crédits et prises de participation⁸⁸) et éviter les doubles comptages.

3.1 Contributions diverses du secteur énergétique

Plusieurs recettes non fiscales importantes inscrites au budget des voies et moyens sont financées par le secteur énergétique. Celles-ci se répartissent essentiellement entre trois contributions différentes :

Contribution du secteur énergétique - SPF Économie

En vertu de la loi du 28 juin 2015⁸⁹, le prolongement jusqu'en 2025 de la durée de vie des réacteurs nucléaires de Doel 1 et Doel 2 était conditionné par la conclusion, avant le 30 novembre 2015, d'une convention avec le propriétaire. Cette convention a été signée en date du 30 novembre 2015 entre l'État belge, Electrabel et Engie. Electrabel, propriétaire des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2, s'est engagé à payer une redevance annuelle forfaitaire de 20,0 millions d'euros⁹⁰ pour la période 2015-2026, en contrepartie de la prolongation de la durée d'autorisation de production industrielle

⁸³ Titre I, section II, chapitre 32, article 38.10.09.

⁸⁴ Titre I, section II, Chapitre 18, §1, article 28.20.01.

⁸⁵ Titre II, section II, chapitre 51, article 86.70.04.

⁸⁶ Voir exposé général, *doc.parl.* Chambre, 25 mai 2016, DOC 54 1803/001, p.81.

⁸⁷ C'est plus particulièrement le cas pour l'imputation d'une amende de 174,0 millions d'euros infligée en 2015 par l'Autorité belge de la concurrence, mais dont le versement n'a eu lieu qu'en 2016. En raison de son caractère exceptionnel, cette recette n'exerce pas non plus d'effet sur le solde structurel.

⁸⁸ Soit les opérations de code 8.

⁸⁹ Loi du 28 juin 2015 modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique.

⁹⁰ Titre I, section II, chapitre 32, article 36.90.05.

d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires⁹¹. Cette recette est affectée intégralement au fonds de transition énergétique⁹².

Plusieurs incertitudes subsistent néanmoins quant à la réalisation de cette recette :

- Cette convention est assortie d'une condition suspensive et sera réputée ne jamais avoir sorti ses effets, si, la loi qui fixe cette redevance n'est pas entrée en vigueur au 31 juillet 2016 (ou à toute autre date convenue par écrit entre les parties)⁹³.
- La Commission européenne a ouvert une enquête et demandé des éclaircissements sur cette convention et la possibilité d'une assimilation à une aide d'État⁹⁴.

La Cour constate par ailleurs qu'aucun article spécifique n'est inscrit au projet d'ajustement du budget des voies et moyens pour les recettes issues de la prolongation de Tihange 1, alors que des articles sont inscrits pour celle de Doel 1 et Doel 2.

Elle relève néanmoins qu'une somme de 7,2 millions d'euros a bien été versée en 2016 par les propriétaires de la centrale de Tihange mais sur un compte inadéquat du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie au titre de recettes de Tihange 1 pour l'année 2015⁹⁵.

La loi du 15 mai 2014⁹⁶ avait prévu la création de deux fonds budgétaires, un fonds « production flexible d'électricité » (fonds 32-21) et un fonds « production éolienne en Mer du Nord » (fonds 32-22) qui devaient être alimentés annuellement par respectivement un tiers et deux tiers de la redevance provenant de Tihange 1⁹⁷.

En attendant la mise sur pied effective de ces deux fonds budgétaires, ce montant est toujours disponible sur ce compte du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie.

Contribution du secteur énergétique - SPF Finances

Au présent ajustement du budget des voies et moyens, le rendement de la contribution du secteur énergétique (également appelée « contribution de répartition ») a été évalué

⁹¹ L'article 4 de la convention reprend le montant de la redevance ainsi que les dates de paiement.

⁹² Section 32 SPF Économie, PME, classes moyennes et énergie – Division 42 Administration de l'Énergie - Programme 9 Transition énergétique.

⁹³ Le projet de loi a été adopté en seconde lecture en date du 18 mars par la commission de l'économie, de la politique scientifique, de l'éducation, des institutions scientifiques et culturelles nationales, des classes moyennes et de l'agriculture.

⁹⁴ Courrier de la Commission européenne daté du 3 février 2016.

⁹⁵ Sur le compte « recettes diverses ».

⁹⁶ Articles 3 à 6 de la loi du 15 mai 2014 modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité en ce qui concerne la procédure d'appel d'offres pour l'établissement de nouvelles installations de production d'électricité et le financement de mesures relatives à la production d'électricité et modifiant la loi organique du 27 décembre 1999 créant des fonds budgétaires.

⁹⁷ Versée à l'État dans le cadre de l'article 4/1 de la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité.

à 130,0 millions d'euros pour 2016⁹⁸. Celui-ci a un caractère structurel⁹⁹. Le calcul du montant, qui est fixé pour le parc nucléaire belge (à l'exception de Tihange 1, Doel 1 et Doel 2)¹⁰⁰, intègre les indisponibilités des unités de production pour l'année 2015. L'engagement de paiement de la redevance par Electrabel est prévu, entre autres, dans la convention précitée¹⁰¹. Les incertitudes qui touchent la convention (voir infra) sont également valables dans ce cas.

Redevance sur les sites de production d'électricité non-utilisés - SPF Finances

Le 28 août 2015¹⁰², le conseil des ministres a fixé la redevance sur les sites de production d'électricité non-utilisés à 100,0 millions d'euros en 2015 et à 20,0 millions d'euros en 2016¹⁰³. La signature de la convention susmentionnée entre l'État belge, Electrabel et Engie conditionne également ces recettes. Dans l'attente de la parution des textes législatifs, le montant de 100,0 millions d'euros prévus a été versé en 2015 à titre transitoire auprès de la Caisse des dépôts et consignations et n'a donc pu être imputé sur le budget des voies et moyens au cours de la même année. En conséquence, cette somme a été de nouveau inscrite dans le présent projet d'ajustement. La Cour des comptes signale que les incertitudes évoquées ci-dessus conditionnent également la réalisation de cette recette.

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

Lors de l'élaboration du budget initial, une recette de 75,0 millions d'euros avait été prévue au titre de dividende en provenance du groupe bancaire Belfius¹⁰⁴. Un montant supplémentaire de 75,0 millions d'euros a également été inscrit à ce titre dans le présent projet d'ajustement, ce qui porte le montant global des dividendes attendus à 150,0 millions d'euros. Il correspond au versement cette année par Belfius d'un dividende intermédiaire sur les résultats de l'année en cours, soit un montant équivalant aux recettes structurelles attendues pour les années 2017-2020¹⁰⁵.

Selon les normes comptables du SEC, les dividendes intermédiaires ne peuvent être enregistrés comme revenu de la propriété qu'à trois conditions¹⁰⁶ :

⁹⁸ Titre I, section II, chapitre 18, §2, article 37.70.02.

⁹⁹ La Cour constitutionnelle a rejeté en date du 17 septembre 2015 le recours introduit par les producteurs d'électricité (Electrabel, EDF Luminus et EDF Belgium) pour contester la taxe nucléaire 2013. Elle estime que la contribution est légitime et relève de l'intérêt général. Une décision identique a été rendue pour les années antérieures (p. ex. le 17 juillet 2014 pour la taxe nucléaire 2012). De plus, Electrabel et Engie se sont engagés, sous certaines conditions, à ne plus contester la contribution de répartition et d'en honorer le paiement.

¹⁰⁰ Sont donc concernées, les centrales de Tihange 2&3 ainsi que Doel 3&4.

¹⁰¹ Article 5.2 de la convention.

¹⁰² Conseil des ministres du 28 août 2015-Notifications du contrôle budgétaire 2015 et du budget initial 2016, p.1.

¹⁰³ Titre I, section II, chapitre 18, §2, article 37.70.01.

¹⁰⁴ Titre I, section II, chapitre 18, §1, article 28.20.01.

¹⁰⁵ Selon les notifications du conseil des ministres du 28 août 2015 relatives au contrôle budgétaire 2015 et au budget initial 2016 (p.18 et annexe 2), un montant annuel de 150 millions d'euros est prévu pour la période 2017-2020.

¹⁰⁶ Système européen des comptes, SEC2010, Eurostat, pp.498-499.

- le versement est fondé sur deux trimestres ;
- la société doit rendre public ses comptes à court terme ;
- le versement intermédiaire doit être en proportion des dividendes versés les années précédentes, en cohérence avec le taux de rendement habituel pour l'actionnaire¹⁰⁷ et avec la tendance de croissance de la société.

Étant donné que toutes ces conditions ne semblent pas remplies à l'heure actuelle, ce versement devrait être comptabilisé comme une avance financière dans les comptes jusqu'à ce que le résultat annuel soit définitivement déterminé. Par conséquent, il n'est pas certain que l'ICN tiendra compte des dividendes visés pour déterminer le solde de financement de l'année 2016.

¹⁰⁷ Belfius, détenu à 100% par l'État fédéral, avait décidé l'an passé de rémunérer son unique actionnaire pour la première fois depuis son rachat en 2011.

CHAPITRE II

Recettes de la sécurité sociale

1 Évolution générale des recettes

Dans le budget ajusté 2016, les recettes consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé et les régimes hors sécurité sociale)¹⁰⁸ sont estimées à 78.925,0 millions d'euros, soit 478,9 millions d'euros (0,61 %) de plus que les estimations 2016 initiales. Les recettes sont ainsi environ équivalentes aux recettes provisoires de 2015 (78.923,9 millions d'euros).

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

	Recettes 2015	Estimations initiales 2016	Estimations ajustées 2016
Cotisations	55.497,4	54.420,1	54.635,9
Subventions de l'État	9.659,9	9.692,8	9.720,2
Financement alternatif	9.249,0	9.836,6	9.975,3
Autres recettes	4.517,6	4.496,5	4.593,6
Total	78.923,9	78.446,0	78.925,0

Source : Exposé général du budget 2016 ajusté (p.111)

2 Recettes des IPPS

2.1 Recettes non ventilées

Les estimations reprises dans le budget ajusté tiennent compte d'un montant de 149 millions d'euros de recettes non ventilées, dont 139 millions d'euros pour l'ONSS-Gestion globale et 10 millions d'euros pour l'Inasti-Gestion globale. Ces recettes concernent des mesures prises dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale qui doivent encore être concrétisées ou dont les recettes doivent encore être ventilées entre les institutions.

Le montant de 149 millions d'euros comprend l'incidence estimée des mesures prévues dans le budget initial et lors du contrôle budgétaire 2015 (93,7 millions d'euros) et celle des deux nouvelles mesures décidées lors du contrôle budgétaire 2016 (55,3 millions d'euros) :

- Le plan de lutte contre le dumping social et la fraude sociale (30,3 millions d'euros).

¹⁰⁸ Pour éviter les doublons, les chiffres ne tiennent pas compte des transferts entre les institutions de sécurité sociale.

Le gouvernement a arrêté un plan de lutte contre le dumping social. Construit autour de trois axes, il entend notamment mieux coordonner et renforcer l'action des services d'inspection¹⁰⁹, lutter contre les détachements frauduleux dans les secteurs à risques et combattre les faux statuts d'indépendant.

Le rendement global de ce plan est estimé à 30,3 millions d'euros, dont 27,1 millions d'euros pour la gestion globale des travailleurs salariés et 3,2 millions d'euros pour la gestion globale des indépendants. Après prise en compte des coûts de mise en œuvre de ces mesures (5,3 millions d'euros), le rendement net s'élèverait donc à 25 millions d'euros.

- Une augmentation globale et générale des recettes provenant de la lutte contre la fraude sociale (25 millions d'euros).

En 2015, les institutions de sécurité sociale ont récolté au total 180 millions d'euros de recettes provenant de la lutte contre la fraude sociale. Comme ces recettes – qui, d'après les commentaires, concernent des montants réellement perçus – sont plus élevées que les estimations (107 millions d'euros pour 2015), les recettes estimées pour 2016 ont été relevées à raison de 25 millions d'euros.

La Cour des comptes n'a pu obtenir d'informations précises permettant d'apprécier la pertinence de ces estimations.

De manière générale, la Cour constate que des plans de lutte contre la fraude se succèdent, présentant à chaque fois de nouveaux rendements et que l'estimation des recettes attendues ne repose pas toujours sur un calcul détaillé. La Cour constate qu'il est également malaisé d'évaluer le rendement de ces plans d'actions, faute à la fois d'un système de suivi efficace mais aussi de la difficulté de prévoir les changements de comportement de la population ciblée par la mise en œuvre de ces mêmes plans.

2.2 Cotisations des employeurs à l'ONSS

Afin de promouvoir l'emploi et d'améliorer le pouvoir d'achat, le gouvernement a décidé de réduire le pourcentage nominal des cotisations patronales. La Cour a exposé les grandes lignes de cette mesure dans son rapport sur le budget initial 2016¹¹⁰.

La première phase de cette diminution des cotisations a été entamée le 1^{er} avril 2016. Pour les employeurs du secteur marchand (qui représentent la plus grande partie des employeurs affiliés à l'ONSS), la mesure consiste à réduire la cotisation de base¹¹¹ de 24,93 % à 22,66 % et à augmenter les réductions de cotisation structurelles. Ces dernières sont aussi réparties différemment : le forfait diminue et des réductions plus importantes sont accordées pour les bas salaires. Les employeurs du secteur non-

¹⁰⁹ Il est prévu d'engager 96 ETP contrôleurs. Ceux-ci seront répartis entre divers services d'inspection.

¹¹⁰ Cour des comptes, Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, Partie I - Chapitre II - point 2.1, *Doc. parl.*, Chambre, 27 novembre 2015, DOC. 54 1351/002.

¹¹¹ Outre cette cotisation de base, les employeurs payent également une cotisation de modération salariale (7,48 %), qui demeure inchangée.

marchand et du secteur des ateliers protégés bénéficient de mesures spécifiques via le Maribel social (mécanisme qui vise à promouvoir l'emploi dans le secteur).

Outre ces réductions générales des cotisations, les indépendants et les PME peuvent bénéficier d'une exonération spécifique (limitée dans le temps) des cotisations patronales pour les six premiers employés qu'ils recrutent.

L'ONSS estime l'incidence des réductions de cotisations à 1.682 millions d'euros en 2016. Ce montant se rapproche fortement de l'enveloppe de 1.685,1 millions d'euros¹¹² engagée par le gouvernement. L'ONSS a réalisé son estimation à partir des données les plus récentes concernant les cotisations et des hypothèses de l'évolution des salaires et de l'emploi publiées par le BFP en février. L'incidence réelle sur les recettes ne sera connue qu'une fois que les déclarations relatives au deuxième trimestre 2016 auront été rentrées et traitées.

3 Financement alternatif de la sécurité sociale

Le total des recettes fiscales attribuées à la sécurité sociale pour l'année 2016 se chiffre dans le présent projet d'ajustement¹¹³ à 10.289,8 millions d'euros¹¹⁴. Ce montant est en augmentation de plus de 149,1 millions par rapport au budget initial 2016.

À titre principal, ces recettes se composent de ressources TVA (6.528,5 millions d'euros) et de moyens prélevés sur le précompte mobilier (2.137,3 millions d'euros).

Dans l'attente de la réforme prévue du financement alternatif, le montant global provenant des recettes TVA a été calculé de manière à ce que le résultat de la sécurité sociale en termes SEC soit nul. À cet effet, l'article 66, § 3^{onies}, de la loi-programme du 2 janvier 2001 stipule pour 2016 que ces moyens sont réduits de 5.271,7 millions d'euros.

Par ailleurs, la Cour rappelle que, outre l'attribution récurrente d'un montant équivalent à 15 % des recettes du précompte mobilier, un prélèvement complémentaire de 1.304,7 millions d'euros est prévu à partir de cette année¹¹⁵. Cette mesure représente la contrepartie du coût du tax shift pour la sécurité sociale.

¹¹² Il s'agit d'une enveloppe de 1.585 millions d'euros (l'incidence pour trois trimestres de l'enveloppe totale de 2.114 millions d'euros, dont la composition est explicitée dans le rapport précité de la Cour des comptes sur le budget initial 2016), les moyens supplémentaires pour la réduction des cotisations des indépendants et des PME lors des six premiers recrutements (49,1 millions d'euros) et les effets-retour des réductions des cotisations (50,5 millions d'euros).

¹¹³ *Doc. parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/002, p.677-678.

¹¹⁴ Il s'agit précisément d'un montant de 9.976,9 millions d'euros en financement alternatif et d'un montant de 312,9 millions d'euros de recettes perçues par l'État pour le compte de l'ONSS. Néanmoins, l'exposé général reprend p. 111 un montant de 9.975,3 millions d'euros au titre de financement alternatif.

¹¹⁵ L'article 66, § 15, de la loi du 2 janvier 2001 prévoit un prélèvement de 1.256,0 millions d'euros du précompte mobilier accordé à l'ONSS-Gestion globale et de 48,7 millions d'euros accordé à la gestion financière globale du statut des travailleurs indépendants.

La Cour constate toutefois que les montants repris tant dans l'exposé général¹¹⁶ que dans les tableaux des fonds d'attribution pour la sécurité sociale sont surévalués de 78,0 millions d'euros pour la TVA et de 43,9 millions d'euros pour le précompte mobilier par rapport aux mécanismes de calcul de la loi-programme du 2 janvier 2001.

La Cour constate également que, sur la base des réalisations précédentes (188,7 millions d'euros en 2014 et 168,6 millions d'euros en 2015), le montant des cotisations spéciales de sécurité sociale¹¹⁷ pour l'année 2016 (215,3 millions d'euros) semble surévalué.

¹¹⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1803/001, p.115.

¹¹⁷ Fonds d'attribution 66.38.

PARTIE III

Dépenses de l'Entité I

CHAPITRE I

Budget général des dépenses - Introduction

1 Évolution générale des crédits dans le projet d'ajustement du budget général des dépenses

Les crédits de liquidation (109.306,5 millions d'euros) inscrits dans le projet d'ajustement du budget augmentent de 3.057,8 millions d'euros par rapport aux crédits du budget initial 2016 (106.248,7 millions d'euros) :

- Les crédits de liquidation des sections 01 à 46 augmentent de 728,5 millions d'euros (+ 1,4%) pour s'établir à 53.511,0 millions d'euros. Cette progression concerne surtout les provisions interdépartementales pour les dépenses diverses (+291,8 millions d'euros) et pour l'asile et la migration (+300 millions d'euros).
- Les crédits de liquidation de la section 51 - Dette publique augmentent de +2.329,2 millions d'euros pour atteindre 51.997,8 millions d'euros. La hausse s'explique surtout par un nouveau crédit de 1.636 millions d'euros inscrit pour les octrois de crédits aux institutions de l'Union européenne¹¹⁸. À la section 51, seuls les intérêts et les crédits de fonctionnement ont une incidence sur le solde de financement (de respectivement -229 millions d'euros et +0,6 million d'euros).
- La contribution RNB, inscrite à la section 52, reste inchangée.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution des crédits de liquidation par rapport au budget initial 2016, répartis selon la classification économique (SEC).

¹¹⁸ Il s'agit d'octrois de crédits (éventuels) au Fonds de résolution unique (« *Single Resolution Fund* ») de l'Union européenne en vue de créer une ligne de crédit de 1.870 millions d'euros pour les banques belges. À ce jour, les banques belges ont déjà constitué elles-mêmes 234 millions d'euros de la ligne de crédit. Pour plus d'explications, la Cour renvoie à la justification de la nouvelle allocation de base 51.45.40.84.11.01 (*Doc. parl., Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/001, Projet de loi contenant le premier ajustement, p. 214-215.*

Tableau – Évolution des crédits de liquidation (en millions d'euros)

Description	Budget initial 2016	Ajustement	Budget ajusté 2016
Personnel (code SEC 11)	5.933,4	12,7	5.946,1
Fonctionnement (code SEC 12)	1.753,9	-1,2	1.752,7
Investissements (code SEC 7)	199,0	22,5	221,5
Transferts de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)	41.833,2	84,3	41.917,5
Intérêts (code SEC 21)	54,2	3,4	57,6
Provisions (code SEC 0)	1.075,8	591,8	1.667,6 ¹¹⁹
Octrois de crédits et participations (code SEC 8)	1.933,0	15,0	1.948,0 ¹²⁰
Sous-total des sections 1 à 46	52.782,5	728,5	53.511,0
Fonctionnement (code SEC 12)	29,5	0,6	30,1
Intérêts (code SEC 21)	11.068,7	-235,7	10.833,0 ¹²¹
Octrois de crédits et participations (code SEC 8)	8.567,6	2.411,0	10.978,6 ¹²²
Amortissement de la dette (code SEC 9)	30.002,7	153,4	30.156,1
Sous-total de la section 51	49.668,5	2.329,3	51.997,8
Transferts de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)	3.797,7	0,0	3.797,7
Sous-total de la section 52	3.797,7	0,0	3.797,7
Total	106.248,7	3.057,8	109.306,5

Source : Budget général des dépenses

¹¹⁹ Il s'agit essentiellement des provisions interdépartementales pour les dépenses diverses, la sécurité, l'asile et la migration et la lutte contre le terrorisme et le radicalisme (programme 03.41.1 : 1.644,9 millions d'euros).

¹²⁰ Il s'agit essentiellement de l'inscription de la Belgique auprès du FMI (allocation de base 18.61.17.84.23.01 : 1.847,7 millions d'euros) et des octrois de crédits et des participations de la coopération au développement (division organique 14.54 : 96 millions d'euros).

¹²¹ Il s'agit essentiellement des charges de la dette (activité 51.45.10 : 10.086,7 millions d'euros) et des intérêts sur les réserves du Fonds de vieillissement (également activité 51.45.10 : 746,3 millions d'euros).

¹²² Cela concerne :

- les dépenses d'amortissement de la dette (activité 51.45.11 : 9.169,3 millions d'euros), dont essentiellement 7.134 millions d'euros pour l'achat de titres. Bien que l'achat de titres soit comptabilisé sous le code SEC 8, cette opération fait partie de la gestion de la dette publique ;
- les divers octrois de crédits (programme 51.45.4 : 1.809,3 millions d'euros), dont essentiellement un (nouveau) crédit de 1.636 millions d'euros pour les octrois de crédits aux institutions de l'Union européenne.

2 Prudence budgétaire

Depuis plusieurs années, le gouvernement intègre dans ses mesures d'économie un objectif de sous-utilisation des crédits inscrits au budget général des dépenses ainsi qu'aux budgets des organismes d'intérêt public et des institutions publiques de sécurité sociale.

Dans son estimation du mois de mars 2016, le comité de monitoring avait estimé¹²³ que, sur la base des réalisations de l'année 2015, la prudence imposerait de revoir l'objectif de sous-utilisation et de le porter à 650 millions d'euros pour les crédits du budget général des dépenses. À ce montant, s'ajoutait un objectif de sous-utilisation pour les organismes d'intérêt public et organismes assimilés consolidés avec l'État fédéral (140 millions d'euros) et pour les institutions publiques de sécurité sociale (94 millions d'euros). Globalement, l'objectif de sous-utilisation recommandé était donc de 884 millions d'euros.

En conclave budgétaire du 22 avril dernier, le gouvernement a estimé que, moyennant la mise en place d'une politique de prudence budgétaire renforcée, cet objectif pouvait encore être rehaussé. Il s'établit désormais à 1.144 millions d'euros, dont 910 millions d'euros à réaliser sur les crédits inscrits au budget général des dépenses, soit une augmentation de 260 millions d'euros par rapport aux recommandations du comité de monitoring.

Ce montant est supérieur au montant repris lors du budget initial 2016 (873,6 millions d'euros) et lors du budget 2015 (832 millions d'euros)¹²⁴.

La Cour des comptes relève à cet égard que par une circulaire datée du 20 mai 2016, le gouvernement a informé les départements ministériels et les organismes publics des modalités de ce mécanisme de prudence budgétaire renforcée. Ces mesures se concrétisent entre autres par :

- la mise en place immédiate de blocages de crédits par département¹²⁵ pour un montant global de 402,7 millions d'euros ;
- l'obligation pour les organismes d'intérêt public et assimilés d'obtenir l'accord de l'inspecteur des finances (ou du commissaire du gouvernement) pour les dépenses supérieures à 31.000 euros ainsi que celui de la ministre du Budget lorsque la dépense est supérieure à 50.000 euros ;
- la mise en place d'un monitoring mensuel ;
- l'obligation pour les organismes de sécurité sociale, de réaliser en 2017 les sous-utilisations qui ne seraient pas réalisées en 2016.

Un certain nombre de SPF ou de dépenses particulières ne sont toutefois pas soumis à la mesure de blocage susmentionnée. Ces dérogations concernent le SPF Justice, l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (Ocam), le Centre de crise et la Police fédérale. Il en est de même des dotations aux communautés et régions, de

¹²³ Comité de monitoring. Estimations contrôle budgétaire 2016, 8 mars 2016.

¹²⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 13 novembre 2015, DOC 54 1350/001, p.20.

¹²⁵ Essentiellement auprès du SPF Finances (138,5 millions d'euros), du SPF Affaires étrangères (29,1 millions) et à la Coopération au Développement (125,0 millions d'euros).

certaines dépenses sociales (allocations aux personnes handicapées, pensions) ainsi que des fonds budgétaires.

La sous-utilisation touchant les organismes d'intérêt public et organismes assimilés consolidés avec l'État fédéral et les institutions publiques de sécurité sociale, à hauteur de 234 millions d'euros, sera quant à elle effectuée au sein même des organismes.

La Cour des comptes estime que, pour permettre au législateur d'appréhender en connaissance de cause les moyens effectivement mis en œuvre par le gouvernement pour l'exercice de ses missions publiques, il serait plus indiqué d'adapter directement les montants des crédits inscrits dans le projet de budget général des dépenses ajusté ainsi que les budgets des organismes concernés.

Elle souligne également que la sous-utilisation des crédits projetée ne s'applique pas aux dépenses incompressibles ou difficilement compressibles, autrement dit aux dépenses liées à l'existence d'une obligation juridique ou aux dépenses jugées indispensables au fonctionnement régulier du service public.

Le tableau ci-dessous reprend un aperçu non exhaustif des dépenses qui répondent à priori à l'une de ces deux conditions.

Tableau – Aperçu de la répartition entre dépenses incompressibles ou difficilement compressibles et autres dépenses

Nature des dépenses	Crédits de liquidation (en millions d'euros)
<i>Dépenses incompressibles ou difficilement compressibles</i>	
Dette publique (section 51)	51.997,5
Dotations aux organismes publics et assimilés (code 41)	12.449,0
Subventions globales aux régimes de la sécurité sociale des salariés et indépendants	7.845,3
Autres grandes subventions sociales (GRAPA, personnes handicapées, CPAS et OSSOM)	3.340,5
Moyens dus aux entités fédérées en raison des lois de financement	11.621,6
Subsides à la SNCB et à bpost en raison de leurs contrats de gestion (programme 33.41.1 et 33.51.1)	3.031,6
Financement de l'Union européenne (section 52)	3.797,7
Contribution au FMI	1.847,7
Dotations aux zones de police	718,8
Provisions interdépartementales (dotation FEDASIL)	300,0
Total	96.949,7

Dépenses de fonctionnement de l'administration (compressibles)

Personnel (code 11)	5.946,1
Fonctionnement (code 12)	1.752,5
Investissement (code 7)	221,5
Provisions (hors dotation FEDASIL)	1.344,9
Autres (essentiellement subsides)	3.091,7
Total	12.356,8
Montant total des crédits de liquidation	109.306,5

Source : Cour des comptes et Tableau des crédits du budget général des dépenses ajusté 2016.

L'objectif de sous-utilisation rend dès lors indisponibles environ 7,4%¹²⁶ des crédits prévus pour le fonctionnement courant de l'administration.

3 Provisions interdépartementales

Les crédits provisionnels inscrits au présent ajustement budgétaire se répartissent entre quatre allocations de base et représentent globalement 1.644,9 millions d'euros, soit une hausse de 591,9 millions d'euros par rapport au budget initial. Selon le gouvernement, ce montant trouve en grande partie son origine dans les événements exceptionnels liés à la crise des réfugiés et à la menace terroriste.

La Cour des comptes rappelle que le recours à la technique des crédits provisionnels constitue une dérogation au principe de spécialité budgétaire. Ce principe prévoit que les crédits inscrits au budget sont accordés pour des dépenses clairement déterminées. Or, la constitution de provisions a pour effet d'octroyer au pouvoir exécutif des crédits pour des dépenses peu différenciées, et pour lesquels le gouvernement dispose d'une large marge d'appréciation¹²⁷. Aussi, il est d'usage que ce type de crédits soit réservé, d'une part, au cas où le gouvernement poursuit un objectif déterminé sans connaître l'affectation définitive des crédits et, d'autre part, au cas où le gouvernement ne souhaite en autoriser l'usage que moyennant le respect de certaines conditions de surveillance budgétaire.

¹²⁶ 910 millions d'euros par rapport à 12.356,8 millions d'euros.

¹²⁷ Cette marge d'appréciation découle à la fois de l'intitulé de l'allocation de base (notamment par la mention « et autres dépenses diverses ») et du caractère non-contraignant des informations reprises dans l'exposé général quant à la répartition probable de ces crédits, en dehors des dépenses liées à l'indexation.

3.1 Crédit provisionnel général

Les crédits inscrits au sein de la provision interdépartementale traditionnellement reprise dans le budget général des dépenses¹²⁸ sont augmentés de 291,9 millions d'euros par rapport au budget initial pour atteindre 500,0 millions d'euros. Cette augmentation importante se justifie à titre principal (282,8 millions d'euros), selon l'exposé général, par l'indexation des salaires de la fonction publique, des allocations sociales et de certaines dotations, par suite du dépassement de l'indice-pivot en mai 2016¹²⁹.

La Cour constate que le recours au crédit provisionnel pour l'indexation ne se fonde sur aucun des deux cas susmentionnés et qu'il aurait pu, par conséquent, être évité. En effet, les conséquences du dépassement de l'indice-pivot en mai 2016 étaient connues avant le dépôt du projet de budget à la Chambre.

D'après les informations reçues de l'administration, le crédit provisionnel serait également influencé par la réduction, à hauteur de 31 millions d'euros, des prévisions initiales de dépenses d'investissement militaires qui s'établissent ainsi à 69 millions d'euros. A l'inverse, des moyens supplémentaires sont prévus, entre autres, pour l'engagement de gardiens de la paix (10,2 millions d'euros), la mise en œuvre du *redesign* de l'administration (+10,0 millions d'euros), les établissements pénitentiaires (8,0 millions d'euros), les travaux d'aménagement du SHAPE (7,1 millions d'euros) et, enfin, pour une campagne de communication (4,0 millions d'euros).

3.2 Provisions destinées à l'asile et à la migration ainsi qu'à la sécurité, et la lutte contre le terrorisme et le radicalisme

Outre les crédits provisionnels traditionnellement repris d'année en année dans le budget¹³⁰, le présent projet d'ajustement budgétaire contient trois provisions destinées à la couverture des dépenses concernant l'asile et la migration¹³¹, à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme¹³². Ensemble, ces trois provisions représentent un montant de 1.145,0 millions d'euros.

Compte tenu du caractère exceptionnel de ces dépenses, le gouvernement belge a demandé à la Commission européenne, par lettre du 17 mars dernier, qu'il soit fait usage à son égard de la clause de flexibilité. Cette clause¹³³ prévoit que « *lors d'une circonstance inhabituelle, les États membres peuvent être autorisés, à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme.* » La Commission a indiqué à cet égard qu'elle proposera de faire usage de la clause de flexibilité lors de la prise en considération des dépenses supplémentaires directement

¹²⁸ Allocation de base 03.41.10.01.00.01.

¹²⁹ *Doc. parl.*, Chambre, 25 mai 2016, DOC. 54 1803/001, p.93.

¹³⁰ Voir *doc. parl.* Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/001, ajustement du budget général des dépenses 2016, p. 41.

¹³¹ Allocation de base 03.41.10.01.00.03.

¹³² Allocations de base 03.41.10.01.00.02 et 03.41.10.01.00.04.

¹³³ Article 1a 5.1 du règlement européen 1466/97 tel que modifié en 2011 par le Six-Pack.

liées à ces événements, et ce en raison de la sévérité de la menace à laquelle doit faire face l'Union européenne¹³⁴.

La Cour des comptes constate que l'exposé général précise, dans le chapitre consacré aux dépenses du pouvoir fédéral¹³⁵, que le gouvernement a tenu compte de cette possibilité et a retiré en conséquence les trois provisions de l'effort à fournir en 2016 pour la fixation de l'objectif d'amélioration du solde structurel. La présentation du calcul du solde structurel au sein de ce même exposé général¹³⁶ précise à l'inverse que « toutes les dépenses liées à la crise de l'asile et la lutte contre le terrorisme et le radicalisme sont prises en compte dans le calcul des soldes et de l'amélioration structurelle entre 2015 et 2016 ».

La Cour rappelle que l'application de la clause de flexibilité implique que le gouvernement belge soit en mesure de démontrer à la Commission européenne l'existence d'un lien direct entre les dépenses concernées et les événements exceptionnels de la crise de l'asile et de la menace terroriste. Aucune disposition spécifique n'a toutefois été introduite dans le présent projet d'ajustement budgétaire pour éviter que ces crédits ne soient utilisés en cours d'exercice à d'autres fins que celles pour lesquelles ils sont actuellement prévus. Selon les informations reçues, des mesures spécifiques de contrôle interne devraient toutefois être mises en œuvre au sein du SPF Budget et Contrôle de la gestion afin de limiter l'utilisation de ces crédits à la crise de l'asile et à la lutte contre la menace terroriste.

Par ailleurs, les montants des trois provisions inscrites dans le présent projet d'ajustement ont été établis sur la base de réestimations faites au cours du premier trimestre de l'année 2016. Ces dernières ont cependant été revues à la baisse depuis lors : les dépenses attendues s'élèvent désormais à 316,7 millions d'euros pour la lutte contre le terrorisme¹³⁷ et à 496,1 millions d'euros pour l'accueil des réfugiés¹³⁸. Le gouvernement a toutefois estimé nécessaire de maintenir les estimations initiales pour faire face au risque de réapparition de ces événements exceptionnels.

En application du principe de spécialité budgétaire, le gouvernement ne pourra toutefois pas utiliser les moyens devenus disponibles pour couvrir des dépenses non liées à la lutte contre le terrorisme et à l'accueil des réfugiés. La Cour renvoie à cet égard

¹³⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council delivering on the European Agenda on Security to fight against terrorism and pave the way towards an effective and genuine Security Union, COM(2016) 230 final, 20/04/2016.

¹³⁵ *Doc.Parl.* Chambre, 25 mai 2016, DOC 54 1803/001, p.94.

¹³⁶ *Doc.Parl.* Chambre, 25 mai 2016, DOC 54 1803/001, p.14-15.

¹³⁷ Ce montant se répartit essentiellement entre la Police fédérale (112,0 millions d'euros), le SPF Justice (73,4 millions d'euros), la Défense nationale (21,8 millions d'euros), le SPF Affaires étrangères (18,0 millions d'euros) ainsi que des dépenses en matière de cybersécurité (17,9 millions d'euros) et de coopération avec la France (10,3 millions d'euros).

¹³⁸ Ce montant se répartit essentiellement entre Fedasil (300 millions d'euros), le SPP Intégration sociale (120,7 millions d'euros) et le SPF Intérieur (36,1 millions d'euros).

aux commentaires qu'elle a émis quant à l'usage impropre qui a été fait de la provision « sécurité » au cours de l'exercice 2015¹³⁹.

Enfin, elle remarque que la provision relative à l'accueil des réfugiés¹⁴⁰ (650,0 millions d'euros) contient une somme de 300,0 millions d'euros pour permettre à Fedasil d'assurer les missions qui lui ont été confiées à ce titre. Les raisons qui ont conduit à inscrire cette dépense au sein d'une provision plutôt que dans le budget de Fedasil ne sont pas suffisamment expliquées. La Cour des comptes est donc d'avis que l'inscription de cette somme dans cette provision aurait également pu être évitée.

De même, par un arrêté royal du 4 mai dernier, la provision « sécurité » de 95,0 millions d'euros a fait l'objet d'une répartition des crédits entre divers départements ministériels. La Cour estime à cet égard que l'adaptation dans le présent projet de budget des crédits impactés par cette répartition aurait permis de donner une image plus conforme des moyens affectés à la réalisation des missions publiques en rapport avec la sécurité.

4. Optimalisation des pouvoirs publics (*redesign*)

Le gouvernement souhaite augmenter l'efficacité des services publics fédéraux et améliorer le service aux citoyens et aux entreprises par le biais d'une optimalisation de la structure organisationnelle et de la révision des processus de travail¹⁴¹. Lors de la confection du budget initial, le gouvernement avait estimé les gains d'efficacité provenant de ce *redesign* à 100 millions d'euros¹⁴².

Le conseil des ministres du 3 juillet 2015 a approuvé six projets-pilotes : achats fédéraux coordonnés de façon centralisée, perception des recettes publiques, gestion des actifs immobiliers du gouvernement, excellence opérationnelle dans le domaine de la sécurité, excellence opérationnelle dans le domaine de la santé et intégration des processus de services au sein des SPF verticaux et d'autres services publics fédéraux (intégration horizontale)¹⁴³. D'autres projets d'amélioration du fonctionnement des services publics seront lancés dans des phases ultérieures.

Ces projets n'étant pas suffisamment concrets, le comité de monitoring n'a plus tenu compte du gain d'efficacité estimé à 100 millions d'euros dans son rapport du 8 mars 2016¹⁴⁴. Lors du conclave budgétaire du 22 avril 2016, le gouvernement a cependant décidé de maintenir ce chiffre. Il a également réservé un crédit de dépenses de

¹³⁹ En 2015, l'insuffisance des autres crédits budgétaires avaient conduit le gouvernement à prélever sur la provision « sécurité » des crédits pour les frais de justice, pour le fonctionnement de Belgocontrol et pour diverses charges de l'ONDRAFT. Voir à ce sujet ses commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, *Doc. parl.*, Chambre DOC 54 1351/002, p.47 et 142.

¹⁴⁰ Allocation de base 03.41.10.01.00.03.

¹⁴¹ *Doc. parl.*, Chambre, 14 octobre 2014, DOC 54 0020/001, Accord de gouvernement, p. 182-188.

¹⁴² *Doc. parl.*, Chambre, 13 novembre 2015, DOC 54 1350/001, Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2016, Exposé général, p. 15.

¹⁴³ Le conseil des ministres du 27 mai 2016 a pris acte de la note relative au rapportage sur le programme de *redesign* de l'administration fédérale.

¹⁴⁴ Comité de monitoring, Estimations contrôle budgétaire 2016, 8 mars 2016, p. 11 (cf. www.budget.be).

10 millions d'euros de la provision interdépartementale pour une expertise externe (marchés de consultance)¹⁴⁵.

La Cour des comptes a reçu des notes pour quatre projets, lesquelles ne mentionnent toutefois aucun calcul, en ce qui concerne les gains d'efficacité ou les crédits de dépenses¹⁴⁶, exception faite d'une économie en 2016 de 1,7 millions d'euros pour des achats coordonnés de façon centralisée de certains biens et services.

5. Moyens transférés aux communautés et régions

5.1 Aperçu global

L'ensemble des moyens transférés aux communautés et régions par le présent ajustement budgétaire s'élève à 50.198,5 millions d'euros, soit une hausse de 463,8 millions par rapport au montant prévu au budget initial de l'année 2016. Ces moyens se répartissent entre moyens attribués (29.477,8 millions d'euros), IPP additionnels (9.008,6 millions d'euros) et moyens inscrits au sein du budget général des dépenses, soit au titre des compétences nouvelles attribuées aux communautés (11.086,6 millions d'euros), soit en ressources diverses (625,4 millions d'euros)¹⁴⁷.

La détermination de ces ressources financières a été effectuée au vu de notamment l'actualisation faite par le BFP, dans son budget économique de février dernier, des prévisions d'inflation (1,4%) et de croissance réelle du PIB (1,2%) pour l'année 2016. Cette façon de procéder est conforme au prescrit de la loi spéciale de financement¹⁴⁸.

La Cour des comptes indique toutefois que depuis lors, le BFP et la Commission européenne ont revu à la hausse les prévisions d'inflation pour l'année 2016. Ce taux est désormais évalué à 1,7%. Il en résulte qu'à l'occasion de la présentation du prochain budget général des dépenses de l'État, celui-ci pourrait être redevable envers les communautés et les régions d'un montant supplémentaire global d'environ 126,1 millions d'euros.

La Cour des comptes mentionne en outre que, tout comme dans le budget initial, le gouvernement fédéral a déduit des moyens inscrits à la section 01 du budget général des dépenses, au profit des entités communautaires, un montant de 809,6 millions d'euros¹⁴⁹. En effet, conformément à l'article 47/9, §4 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, l'autorité fédérale assure pour le compte des communautés, sous certaines conditions,

¹⁴⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 25 mai 2016, DOC 54 1803/001, Ajustement des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2016, Exposé général, p. 12-13.

¹⁴⁶ Lors de l'examen du budget initial 2016, la Cour n'avait pas davantage reçu d'informations sur le *redesign* (*Doc. parl.*, Chambre, 27 novembre 2015, DOC 54 1351/002, Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, p. 115).

¹⁴⁷ En ce compris une dotation spéciale à la ville de Bruxelles, prévue par l'article 64 de la loi spéciale du 16 janvier 1989. À l'inverse, ce montant ne reprend pas les sommes inscrites au budget général des dépenses au titre de la mainmorte, soit en contrepartie de la non-perception par les régions et les communes du précompte immobilier pour les propriétés qui en sont immunisées sur leur territoire (article 63). Les montants repris pour cet objet au programme 13.40.4 s'élèvent à 107,9 millions d'euros.

¹⁴⁸ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

¹⁴⁹ Budget des voies et moyens, *doc.parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1804/001, p. 4-12.

le financement des investissements des infrastructures et des services médico-techniques des hôpitaux qui leur ont été transférés en vertu de la sixième réforme de l'État. Le même article prévoit qu'en contrepartie de ce financement, les dotations respectives de ces entités sont réduites chaque année à due concurrence.

Lors du comité de concertation du 28 octobre 2015, les entités concernées ont contesté l'interprétation donnée par l'État fédéral quant au mode de détermination de ce financement. En conséquence, elles n'ont pas tenu compte dans leurs budgets respectifs de la réduction opérée par l'État¹⁵⁰.

5.2 IPP régional

Jusqu'en 2015, le financement des régions ne dépendait pas du rendement de l'IPP perçu par l'État. En effet, ces entités bénéficiaient de montants nominalement fixés par la loi spéciale et adaptés à l'évolution de l'indice des prix à la consommation et de la croissance réelle du PIB.

Cette situation a été fondamentalement modifiée par l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'État. En effet, les régions sont désormais compétentes pour établir, si elles le souhaitent, des centimes additionnels sur le produit de l'IPP localisé sur leur territoire¹⁵¹.

À ce jour aucune des régions n'a encore fait usage de cette faculté.

La loi spéciale de financement, telle que modifiée, prévoit que les ressources perçues au titre de centimes additionnels sont calculées en partant d'un pourcentage de l'impôt État¹⁵², aussi appelé « facteur d'autonomie » (voir ci-dessous). Le financement des entités régionales est donc sensible non seulement à la situation économique globale, qui conditionne l'évolution du rendement effectif de l'impôt État, mais également aux décisions discrétionnaires prises par le pouvoir fédéral en matière de fiscalité. Cette sensibilité est d'autant plus forte que l'IPP régional représente plus de la moitié des moyens mis à la disposition de ces entités par l'État¹⁵³.

Ainsi, la mise en œuvre du tax shift I et II générera, en 2016, une diminution probable des recettes dues aux trois régions de l'ordre de 114 millions d'euros. Cette diminution s'accroîtra au fur et à mesure de l'entrée en vigueur des dispositions attendues, pour représenter 1.140 millions d'euros à partir de 2020¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Voir notamment à cet égard les observations de la Cour des comptes sur les projets de décrets contenant les projets de budgets de la Communauté flamande (chambre flamande du 16 novembre 2015) et de la Communauté française (chambre française du 20 novembre 2015).

¹⁵¹ Sous réserve toutefois de certaines conditions, comme le respect de la progressivité de l'impôt.

¹⁵² L'impôt État est défini dans l'article 5/2 §2 de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

¹⁵³ Sur la base des paramètres de calculs utilisés pour la détermination des centimes additionnels de l'année 2016, la part de celui-ci s'élève à 58,1%.

¹⁵⁴ Sur la base d'un calcul effectué par le SPF Finances. L'impact sur les communes se chiffrerait pour sa part à 8 millions d'euros en 2016 et 325 millions d'euros à partir de 2021.

5.3 Impact de la détermination définitive du « facteur d'autonomie »

Pour établir le pourcentage de l'impôt État qui est transféré aux régions, le législateur a pris comme point de départ deux éléments (« juste retour » et « terme négatif »¹⁵⁵) qui, à législation inchangée, auraient influencés les dotations versées aux entités régionales en 2015. À ces deux montants, a été adjointe une partie (40%) des dépenses fiscales¹⁵⁶ nouvellement transférées aux régions. Le pourcentage de l'IPP régional (appelé « facteur d'autonomie ») est le rapport, en 2015, entre, d'une part, la somme de ces trois éléments et, d'autre part, le rendement de l'impôt État pour la même année.

L'IPP régional qui est transféré annuellement correspond à la différence entre, d'une part, les centimes additionnels, déterminés par l'application de ce pourcentage sur l'impôt État, et d'autre part les dépenses fiscales régionales¹⁵⁷.

Au moment de l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'État, il n'était pas possible de déterminer précisément la valeur des trois éléments mentionnés ci-dessus. En effet :

- les sommes correspondantes au « juste retour » et au « terme négatif » ne pouvaient être arrêtées qu'au moment de la fixation définitive des paramètres d'inflation et de croissance réelle du PIB pour 2015, soit en février 2016 ;
- le total des dépenses fiscales à politique inchangée ne pourra être déterminé qu'après le dépôt par la Cour des comptes, au plus tard le 31 décembre 2016, du rapport prévu à cet effet par l'article 8ter de la loi du 16 janvier 1989.
- enfin, le rendement de l'IPP ne sera définitivement arrêté, comme le prévoit la loi spéciale de financement, qu'au 30 avril 2017. En attendant, une simulation sert de base à la détermination de ce rendement.

Dans l'attente des montants définitifs, le pourcentage dont il est question ci-dessus avait été provisoirement établi, à 25,99%¹⁵⁸. Ce taux est applicable aux années 2015, 2016 et 2017. L'article 54, 7° et 8° alinéas, de la loi spéciale a cependant prévu qu'une régularisation aurait lieu avec effet rétroactif au cours de l'année 2018. Les montants actuellement versés aux régions (soit un montant global de 9.008,6 millions d'euros pour l'année 2016) ne le sont donc que sous la forme d'avances.

Même s'ils ne sont pas encore totalement arrêtés, les montants qui servent de base à l'établissement du facteur d'autonomie ne devraient cependant plus varier de façon significative dans l'avenir¹⁵⁹. Il est désormais possible d'approcher de façon satisfaisante le facteur d'autonomie qui sera appliqué en 2018. Sur la base des éléments aujourd'hui connus, il apparaît d'ores et déjà que le pourcentage de 25,99% est trop élevé et qu'il devrait finalement s'établir à un niveau légèrement inférieur (25,35%).

Il découle de ce qui précède qu'à l'issue de la période transitoire, les moyens transférés aux trois régions devront être amputés d'une partie des sommes trop versées au titre

¹⁵⁵ Articles 33 et 33bis de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

¹⁵⁶ Évaluée à législation inchangée.

¹⁵⁷ À ce résultat est appliqué un coefficient dit de perception, de nature technique.

¹⁵⁸ Sur la base des données disponibles au cours des travaux préparatoires de la loi.

¹⁵⁹ Les paramètres du « juste retour » et du « terme négatif » sont en effet définitivement fixés. Il en est quasiment de même pour l'impôt État exercice 2015 et les dépenses fiscales 2015 à législation inchangée.

d'avances. En termes absolus, l'écart entre ces avances et les montants définitifs représenteraient environ 286,1 millions d'euros en 2015, 293,6 millions d'euros en 2016 et 303,1 millions d'euros en 2017, soit un montant cumulé de 882,8 millions d'euros¹⁶⁰.

5.4 Impact de la détermination définitive des « dépenses fiscales »

En l'absence d'éléments suffisants pour apprécier *a priori* les montants transférés aux régions au titre des dépenses fiscales, la loi spéciale du 16 janvier 1989 a prévu un mécanisme provisoire. Plus précisément, au cours de la période 2015-2017, un montant fixe de 3.048,0 millions d'euros sert de base au calcul des moyens transférés à ce titre aux trois régions¹⁶¹.

Conformément à l'article 81ter de la loi spéciale, la Cour des comptes est chargée de faire un rapport avant la fin de l'année 2016 sur la fixation définitive des dépenses fiscales 2015 à législation inchangée. Sur la base des estimations actuellement disponibles, il apparaît que le montant des dépenses fiscales transférées devrait s'élever à 2.749,5 millions d'euros.

L'intégration de ce nouveau montant dans les mécanismes du financement des régions conduira à une diminution des moyens qui seront définitivement dus par l'État fédéral, à savoir 178,0 millions pour l'année 2015, 183,0 millions pour 2016 et 189,4 millions pour 2017. La régularisation de ces écarts impliquera une réduction supplémentaire des moyens transférés aux régions en 2018 de quelque 550,5 millions d'euros.

¹⁶⁰ Cette correction est prise en compte dans le calcul du solde structurel de l'État fédéral pour les années concernées. Les chiffres cités partent en outre de l'hypothèse que les régions ne feront pas usage d'ici là de leur faculté de fixer elles-mêmes le taux de leurs centimes additionnels.

¹⁶¹ Ce montant global de 3.048,0 millions d'euros se répartit à concurrence de 60 % en moyens IPP attribués (article 35decies), et de 40% sous la forme d'IPP régional (article 5/2). Il intervient également dans les modalités d'établissement du mécanisme de solidarité nationale (article 48) et du mécanisme de transition (article 48/1, §2, 5°, 6° et 8°).

CHAPITRE II

Budget général des dépenses - Sections

Section 12 – SPF Justice

1 Dépenses de personnel

Par rapport au budget initial, le présent ajustement accroît les crédits de personnel, y compris le personnel détaché, d'un montant de 8,1 millions d'euros¹⁶², les portant ainsi à un total de 1.279,4 millions d'euros.

Les hausses les plus significatives concernent la rémunération du personnel non confessionnel¹⁶³ (+4,2 millions d'euros) et du culte islamique (+1,3 million d'euros). Dans le cadre de la lutte contre l'évasion fiscale, les crédits relatifs à la rémunération du personnel statutaire des juridictions ordinaires comprennent un supplément de 970.000 euros¹⁶⁴, afin de permettre l'augmentation¹⁶⁵ du nombre de substituts spécialisés en matière fiscale. De plus, 15 fonctionnaires fiscaux supplémentaires sont détachés auprès des juridictions ordinaires. Les crédits alloués pour le personnel du SPF Finances détaché auprès des juridictions ordinaires augmentent dès lors de 1,3 million d'euros (allocation de base 12.56.02.12.21.48)¹⁶⁶.

Les crédits supplémentaires octroyés à la Sûreté de l'État¹⁶⁷ intègrent la restitution des crédits correspondant à cinq mois de traitement des assistants de protection de la Justice (soit 909.000 euros), suite au retard de l'intégration de ces derniers au sein de la Police fédérale¹⁶⁸.

De même, l'enveloppe destinée au financement du Service fédéral d'audit interne, a été diminuée d'un montant de 746.000 euros. Provenant à l'origine des crédits de personnel

¹⁶² Cette augmentation tient compte de la diminution de 1,3 million d'euros des sommes affectées au financement du secrétariat social fédéral Persopoint, secrétariat social fédéral qui reprend notamment les tâches du SCDF. La contribution du SPF justice est ainsi proportionnellement la plus importante (voir à ce propos les notifications du conseil des ministres du 22 avril 2016, p.14).

¹⁶³ Sous-financée depuis 2010 (Voir les Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour 2016, *doc. parl.*, Chambre, 27 novembre 2015, DOC 54 1351/002, p.150).

¹⁶⁴ Voir le projet d'ajustement du budget général des dépenses, *doc. parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/001, p.48.

¹⁶⁵ De 15 personnes.

¹⁶⁶ Voir à ce sujet les notifications du conseil des ministres du 22 avril 2016, point 15, p. 25.

¹⁶⁷ Division organique 55 - Administration de la Sûreté de l'État.

¹⁶⁸ Voir à ce propos les notifications du conseil des ministres du 22 avril 2016, point 15, p. 17.

du SPF Justice, soit 650.000 euros pour le personnel de l'ordre judiciaire¹⁶⁹ et 96.000 euros pour le personnel des cultes, cette somme est réintégrée au sein des crédits de personnel du SPF Justice¹⁷⁰.

Les crédits de personnel font l'objet d'un monitoring du risque de dépassement conformément aux circulaires 644 et 650¹⁷¹. Compte tenu des possibilités de redistribution ainsi que des transferts à partir de la provision Optifed, les crédits de personnel seraient suffisants en 2016, à politique inchangée¹⁷².

2 Dépenses de fonctionnement

Arriérés 2011-2014

Le premier ajustement du budget 2015 avait accru les crédits de fonctionnement d'un montant de 101,1 millions d'euros, afin d'apurer des factures des années 2011 à 2014. Ces arriérés concernaient principalement des frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police (36 millions d'euros), ainsi que des frais médicaux aux détenus et aux internés (39,1 millions d'euros).

En juin 2015, le montant de ces arriérés avait été réévalué à 145,8 millions d'euros et majoré d'un montant de 6,2 millions d'euros de dépenses de téléphonie réalisées en 2014 (mais facturées en 2015). Ce montant avait été couvert par un transfert de la provision interdépartementale. À propos de ces mêmes dépenses, la Cour rappelle que, le 16 octobre 2015¹⁷³, le conseil des ministres avait chargé les ministres de la Justice et du Budget de proposer, avant le contrôle budgétaire 2016, un arrangement pour les factures contestées et non encore contrôlées de l'opérateur de téléphonie Mobistar¹⁷⁴. La Cour n'a toutefois pas reçu d'information quant à l'issue de ce dossier.

Arriérés 2015

Le SPF Justice a réalisé un inventaire des frais de fonctionnement relatifs à l'année 2015 qui n'ont pas été engagés. À la fin du premier trimestre 2016, ces arriérés étaient évalués à 33,6 millions d'euros au minimum, ce montant étant susceptible d'évoluer à la hausse au cours de l'année.

Les insuffisances de crédit intervenues en 2015 concernent principalement des dépenses de fonctionnement de l'organisation judiciaire et des établissements pénitentiaires (respectivement 16,4 et 17,2 millions d'euros). Afin d'engager ces factures à charge du budget 2016 et dans le but de les liquider sans délais, une disposition légale nouvelle (2.12.2) est inscrite, à l'occasion du présent ajustement, au dispositif du budget général

¹⁶⁹ Le département estime que le Service fédéral d'audit interne ne peut être compétent pour l'ordre judiciaire. Cette compétence relèverait en effet des collèges des cours et tribunaux et du ministère public en vertu des articles 183 et 185 du Code judiciaire.

¹⁷⁰ Voir le projet d'ajustement du budget général des dépenses, *doc. parl.* Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/001, p.39.

¹⁷¹ Circulaires n° 644 du 12 mai 2015 et n° 650 du 15 décembre 2015.

¹⁷² Aucun dépassement des crédits alloués n'a été observé en 2015 et un solde de 22,1 millions d'euros en crédits de liquidation restait disponible au terme de l'exercice.

¹⁷³ Conseil des ministres du 16 octobre 2015, notification point 15.

¹⁷⁴ Environ 24.000 factures concernant les années 2011 à 2014.

des dépenses. Celle-ci porte dérogation aux règles de rattachement des opérations prévues par la loi du 22 mai 2003¹⁷⁵ pour trois allocations de base¹⁷⁶ en autorisant l'imputation à charge du budget 2016 de dépenses relatives à des années antérieures.

Parmi les arriérés ne faisant pas l'objet de ce cavalier budgétaire, on peut citer ceux relatifs aux dépenses permanentes pour achat de biens non durables et de services des établissements pénitentiaires¹⁷⁷ (1,2 million d'euros) et de l'organisation judiciaire¹⁷⁸ (2,0 millions d'euros), pour l'engagement et la liquidation desquels rien n'est prévu.

La Cour des comptes constate en outre qu'aucun crédit supplémentaire, sauf partiellement pour les établissements pénitentiaires (voir ci-dessous), n'a été inscrit au présent ajustement budgétaire. Il n'est donc pas exclu que de nouvelles insuffisances de crédits puissent apparaître en 2016.

Les arriérés 2015 sont principalement constitués par :

Les frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police

Une part significative des arriérés 2015 est constituée de frais de justice en matière pénale criminelle, correctionnelle et de police¹⁷⁹. Ceux-ci étaient estimés à 14,4 millions d'euros au 7 avril 2016 (7,0 millions d'euros pour la téléphonie, 0,9 million pour les commissions rogatoires et 6,5 millions pour les expertises).

Afin d'éviter la création récurrente d'arriérés en matière de frais de justice, le montant annuel de base des crédits devrait s'élever, selon l'administration, à 106,0 millions d'euros. Toutefois, au cours de l'année 2015, trois mesures ont été prises en vue de limiter ces frais : elles concernent les tarifs pour les prestations des huissiers de justice¹⁸⁰, les expertises pour l'analyse génétique¹⁸¹ et l'analyse salivaire et le prélèvement sanguin dans le cadre de la conduite sous influence¹⁸². Dès lors, le montant de base

¹⁷⁵ Article 20 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

¹⁷⁶ Il s'agit des allocations de base 12.56.03.12.11.40 (concernant notamment les frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police), 12.51.31.12.11.01 (concernant les dépenses permanentes pour achat de biens non durables et de services en matière d'expertises médicales et médico-psychosociales) et 12.51.32.12.11.31 (concernant les frais médicaux au profit des détenus, la nourriture et l'entretien des récidivistes et anormaux internés en vertu de la loi sur la défense sociale).

¹⁷⁷ Allocation de base 12.51.02.12.11.01.

¹⁷⁸ Allocation de base 12.56.02.12.11.01.

¹⁷⁹ Allocation de base 12.56.03.12.11.40.

¹⁸⁰ Arrêté royal du 23 août 2015 fixant le tarif prestations des huissiers de justice en matière répressive sur réquisition des autorités judiciaires.

¹⁸¹ Arrêté royal du 27 novembre 2015 portant exécution de l'article 6 de la loi-programme (II) du 27 décembre 2006 fixant les tarifs pour les expertises en matière pénale pour l'analyse génétique requises par une autorité judiciaire.

¹⁸² Arrêté royal du 27 novembre 2015 portant exécution de la loi relative à la police de la circulation routière en ce qui concerne l'analyse salivaire et le prélèvement sanguin dans le cadre de la conduite sous l'influence de certaines substances psychotropes ainsi que l'agrément des laboratoires.

pourrait être diminué de 11,8 millions d'euros¹⁸³, et ramené à 94,2 millions d'euros. Ce dernier montant pourrait encore être revu à la baisse en fonction de la réalisation progressive du plan d'action du ministre en matière de frais de justice, notamment en ce qui concerne les frais de téléphonie¹⁸⁴. Quoiqu'il en soit, 73,6 millions d'euros en crédits de liquidation ont été inscrits au budget ajusté 2016.

La Cour rappelle toutefois que ce crédit n'inclut pas les conséquences de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 de la loi du 5 mai 2014¹⁸⁵ qui prévoit, sur décision judiciaire, des expertises psychiatriques ou psychologiques médico-légales, alors que le coût supplémentaire de cette mesure est estimé par l'administration à 8,1 millions d'euros.

La Cour indique néanmoins qu'en vue de réduire la constitution d'arriérés, le directeur général de l'organisation judiciaire a, en décembre 2014 et en février 2016, fait parvenir aux autorités judiciaires deux circulaires¹⁸⁶ relatives à l'enregistrement sans délai des états de frais dans l'application comptable du département (CGAB) « *afin que chaque état de frais en matière répressive soit connu au plus tôt dans le déroulement du processus* ».

Les frais de fonctionnement en matière d'expertises médicales et médico-psychosociales et soins de santé

Les arriérés¹⁸⁷ concernent, d'une part, les dépenses en matière de frais de bureaux, d'honoraires des médecins indépendants, d'énergie, d'entretien, d'indemnités, de jetons de présence, de téléphonie (220.000 euros) et, d'autre part, les frais médicaux au profit des détenus, nourriture et entretien des récidivistes et anormaux internés en vertu de la loi de défense sociale (15,7 millions d'euros). Les mesures prises dans le cadre de cette loi sont structurellement sous-financées, surtout celles liées aux soins des personnes internées placées dans un établissement externe non attaché à l'administration pénitentiaire¹⁸⁸.

3 Dépenses à charge du crédit provisionnel « Lutte contre le terrorisme et le radicalisme »

Sous réserve d'acceptation dans le cadre du contrôle administratif et budgétaire, plusieurs initiatives ont été proposées par le ministre qui visent à augmenter, de manière récurrente, les moyens en personnel et en fonctionnement du département et

¹⁸³ L'impact de ces mesures a été évalué à -5,4 millions d'euros pour les prestations des huissiers, -5,1 pour les analyses ADN et -1,2 pour les analyses salivaires (voir les notifications du conseil des ministres du 24 juillet 2015, point 15).

¹⁸⁴ Voir la note de politique générale, 10 nov. 2015, *doc. parl.*, Chambre, DOC 54 1428/008, point II.4 Politique budgétaire durable et frais de justice. Le plan 'Frais de justice' contient 32 actions.

¹⁸⁵ Loi du 5 mai 2015 relative à l'internement des personnes.

¹⁸⁶ Circulaires n°236 du 17 décembre 2014 et n°251 du 19 février 2016.

¹⁸⁷ Allocations de base 12.51.31.12.11.01 et 12.51.32.12.11.31.

¹⁸⁸ L'Institut national d'assurance maladie invalidité (INAMI) s'acquitte d'un montant forfaitaire directement auprès des prestataires de soins des internés placés dans un hôpital ou un établissement psychiatrique. Les factures relatives aux soins qui excèdent la limite de l'enveloppe INAMI sont prises en charge par le SPF Justice, pour un montant annuel estimé à environ 18 millions d'euros. Le ministre de la Justice étudierait avec la ministre chargée de la Santé publique de quelle manière l'INAMI pourrait prendre à son compte tous les frais concernant les soins de santé de ce groupe de personnes internées (Source : Note de politique générale du ministre de la Justice du 10 novembre 2015, *doc. parl.* Chambre, DOC 54 1428/008).

sont mises à charge du crédit provisionnel destiné à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme¹⁸⁹ : le recrutement de magistrats du siège et du parquet et de personnel judiciaire¹⁹⁰, le renforcement de la « Cellule extrémisme » des établissements pénitentiaires, la création de deux sections pour détenus radicalisés et l'accroissement des moyens nécessaires en matière de frais de justice¹⁹¹.

¹⁸⁹ Allocation de base 03.41.10.01.00.04 ; voir à ce propos les commentaires de la partie I.

¹⁹⁰ 62 magistrats et 276 collaborateurs.

¹⁹¹ 10 millions d'euros pour Bruxelles (Plan Canal) et 16 millions d'euros pour les autres ressorts judiciaires.

Section 14 - Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement

Blocage administratif des crédits destinés à la coopération au développement

Par le biais de la circulaire relative au mécanisme renforcé de prudence budgétaire, le conseil des ministres du 20 mai 2016 a bloqué les crédits d'engagement et de liquidation de la coopération au développement¹⁹² pour l'année 2016 à raison de 125 millions d'euros¹⁹³. Le département de la Coopération au développement doit fournir pour le 30 mai 2016 une ventilation des blocages entre toutes les allocations de base. Comme le budget des dépenses de la coopération au développement se compose surtout de crédits destinés aux transferts de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)¹⁹⁴, les blocages concerneront surtout ces crédits.

Dans le budget initial 2016, le département de la Coopération au développement avait estimé la sous-utilisation de ses crédits à 186,9 millions d'euros¹⁹⁵, soit 61,9 millions de plus que le blocage actuellement imposé. Pour l'année budgétaire 2015, le gouvernement avait aussi bloqué les crédits de la coopération au développement à hauteur de 187,6 millions d'euros¹⁹⁶. Le département précise toutefois qu'il a pu honorer toutes les dépenses obligatoires en 2015, même si certaines actions prévues ont enregistré un retard ou ont été entamées ultérieurement.

Le département estime qu'il pourra aussi réaliser toutes ses dépenses obligatoires en 2016. Il devra toutefois limiter un certain nombre de contributions volontaires et ne pourra pas mener à bien l'ensemble des actions prévues¹⁹⁷.

Si l'objectif est de ne pas utiliser les crédits de la coopération au développement sur une base structurelle, la Cour des comptes recommande de réduire effectivement ces crédits dans le budget général des dépenses au lieu de les bloquer administrativement en cours

¹⁹² Division organique 14.54 – Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.

¹⁹³ Ce chiffre représente plus de 30 % du montant total du blocage imposé à l'ensemble des départements (402,655 millions d'euros).

¹⁹⁴ Les crédits de liquidation totaux de la coopération au développement prévus dans le budget 2016 ajusté s'élèvent à 1.270,7 millions d'euros, répartis comme suit :

- 5,7 millions d'euros de crédits de fonctionnement (code SEC 12) ;
- 1.169 millions d'euros de transferts de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6) ;
- 96 millions d'euros d'octrois de crédits et de participations (code SEC 8, sans incidence sur le solde de financement).

¹⁹⁵ *Doc. parl.* , Chambre, 13 novembre 2015, DOC 54 1350/001, *Exposé général du budget initial 2016 – Note de solidarité*, p. 147.

¹⁹⁶ La sous-utilisation effective des crédits de la coopération au développement a ainsi atteint 189,6 millions d'euros en 2015 (sans tenir compte de la sous-utilisation des dépenses de code SEC 8).

¹⁹⁷ Le SPF décrit ces actions :

- pour le budget initial 2016, dans le *Doc. parl.*, Chambre, 13 novembre 2015, DOC 54 1353/009, *Justification*, p. 67-257 ;
- pour les adaptations à la suite de l'ajustement du budget 2016, dans le *Doc. parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/001, *Projet de loi contenant le premier ajustement*, p. 75-92.

d'année. En effet, le budget doit donner une image aussi fidèle que possible des dépenses prévues.

Section 16 – Défense

1 Principaux changements par rapport au budget initial

Si les crédits de liquidation totaux restent quasiment identiques à ceux inscrits au budget initial 2016 (2.339,2 millions d'euros), il a été procédé à un certain nombre de transferts de crédits importants¹⁹⁸.

Les principaux transferts de crédits (57,7 millions d'euros) concernent les quatre fonds organiques. Lors du conclave budgétaire du 1^{er} octobre 2015, le gouvernement avait décidé de fusionner ces fonds en un seul nouveau fonds budgétaire global¹⁹⁹. Le budget ajusté répartit à nouveau les crédits variables entre les fonds budgétaires conformément à l'encours estimé. L'incidence de ces transferts est neutre sur le plan budgétaire.

Les crédits de personnel (1.576,6 millions d'euros) progressent légèrement (+3,6 millions d'euros). La Cour attire l'attention sur les transferts de crédits au sein du groupe des crédits de personnel. En raison de l'affectation accrue de militaires à des missions de surveillance, la Défense doit réduire sa capacité d'entraînement. C'est la raison pour laquelle les crédits prévus pour les entraînements diminuent de 3,2 millions d'euros²⁰⁰. Le département consacre l'intégralité de la marge budgétaire libérée au recrutement de 200 militaires supplémentaires en sus des 700 initialement prévus. Pour atteindre l'objectif d'un effectif de 25.000 unités en 2030, le département devra maintenir les années suivantes l'effort accru de recruter au minimum 900 personnes par an²⁰¹.

Le département opère aussi une nouvelle ventilation des crédits au sein des crédits de fonctionnement et d'investissement. Ainsi, le crédit prévu pour l'acquisition de carburant diminue de 11,3 millions d'euros (allocation de base 16.50.1.3.12.11.01) au profit du crédit destiné à résorber la dette relative à l'appareil de transport militaire A400M (allocation de base 16.50.2.2.74.10.01).

¹⁹⁸ Ces transferts s'inscrivent dans le cadre du principe de l'enveloppe budgétaire (cf. conclave budgétaire du 15 octobre 2014 - p. 15). Ce principe prévoit que les normes des instructions budgétaires sont d'application pour déterminer l'enveloppe globale et que la Défense peut décider elle-même de l'allocation des crédits dans les différentes phases de la confection du budget.

¹⁹⁹ À savoir les fonds budgétaires 16.1 (Prestations pour tiers), 16.2 (Recettes provenant de la vente de matériel, matières ou munitions excédentaires) et 16.3 (Recettes provenant de la vente de biens immobiliers). À partir de l'année budgétaire 2016, le gouvernement prévoit la disparition progressive de ces fonds et la création d'un seul nouveau fonds 16.4 (Recettes provenant des prestations pour tiers, de la vente de matériel, de matières ou de munitions et de l'aliénation de biens immobiliers). Les crédits variables inscrits aux fonds 16.1, 16.2 et 16.3 ne servent plus qu'à liquider l'encours (14,5 millions d'euros). Le solde des crédits d'engagement et de liquidation est transféré au fonds budgétaire 16.4.

²⁰⁰ Le ministère de la Défense réduit la capacité d'entraînement à raison de 30.000 heures-hommes (de 440.000 heures à 410.000). Une réduction supplémentaire n'est pas exclue en fonction d'une nouvelle augmentation de l'affectation de militaires.

²⁰¹ Le gouvernement s'est entendu le 22 décembre 2015 sur le plan stratégique de la Défense 2030. Selon cet accord, l'effectif devrait atteindre 25.000 ETP. Ce plan stratégique n'est pas encore approuvé par le conseil des ministres.

2 Utilisation de la provision interdépartementale

La provision interdépartementale prévoit un crédit d'engagement de 69 millions d'euros et un crédit de liquidation de 100 millions d'euros pour la Défense.

Le crédit d'engagement servira intégralement à financer les investissements les plus urgents²⁰². Quant aux crédits de liquidation, ils seront entièrement utilisés pour financer l'encours de la dette relative au renouvellement du matériel militaire et de l'infrastructure²⁰³. La Cour des comptes souligne le caractère nécessaire de ces dépenses. Ces crédits devraient dès lors être repris dans les programmes budgétaires respectifs et non dans la provision interdépartementale. Ainsi, l'encours à amortir pour l'année budgétaire 2016 aux programmes 16.50.2 (Renouvellement de l'équipement) et 16.50.03 (Renouvellement de l'infrastructure) s'élève à 188,8 millions d'euros. La Défense financera cette dette avec des moyens budgétaires propres à concurrence de 88,8 millions d'euros et aura recours à la provision interdépartementale pour le montant restant (100 millions d'euros). Moins de 50 % de la dette est donc amortie à l'aide de moyens budgétaires propres pour le moment.

²⁰² Dont 29 millions d'euros pour le matériel courant et 40 millions d'euros pour l'infrastructure.

²⁰³ Dont 77,8 millions d'euros pour l'achat de véhicules de transport (allocations de base 16.50.2.1.74.10.01 et 16.50.2.2.74.10.01), 14 millions d'euros pour des investissements de capital spécifiques (allocation de base 16.50.2.2.74.70.01) et 6,5 millions d'euros pour des travaux d'infrastructure à des bâtiments.

Section 18 – SPF Finances

1 Programme 18.53.0 Perception et recouvrement - Subsistance

Le projet d'ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016 prévoit, tout comme le budget initial, un crédit de 26,6 millions d'euros pour le paiement des avances en matière de créances alimentaires²⁰⁴.

La loi du 12 mai 2014²⁰⁵ a relevé de 1.400 euros à 1.800 euros le plafond des ressources mensuelles en-dessous desquelles un créancier d'aliments peut demander une avance sur pension alimentaire. La Cour des comptes estime, sur la base des montants liquidés au cours du premier quadrimestre, que le crédit précité de 26,6 millions d'euros pourrait s'avérer insuffisant. Elle souligne toutefois que l'article 2.18.3 §2 du dispositif du budget initial autorise une redistribution interne de certains crédits, ce qui devrait permettre de couvrir l'ensemble des avances sur pension alimentaire.

2 Programme 18.40.0 Services d'encadrement et services - Subsistance

Un montant supplémentaire exceptionnel de 4 millions d'euros est prévu à l'allocation destinée aux dépenses diverses de fonctionnement relatives à l'informatique²⁰⁶. Ce montant est attribué en compensation de la suppression d'un fonds virtuel qui trouvait son origine dans la mise à disposition par le SPF Finances de son infrastructure informatique et de son imprimerie pour d'autres organismes publics fédéraux.

Les recettes et dépenses relatives à ces prestations de service sont actuellement comptabilisées sur un compte d'ordre de la Trésorerie créé spécialement à cette fin, dont le solde s'élevait à 5,1 millions d'euros au 31 décembre 2015. Comme la Cour des comptes l'a déjà fait remarquer préalablement²⁰⁷, le recours à des comptes d'ordre n'est plus prévu par la loi du 22 mai 2003²⁰⁸. Cette pratique contrevenait en effet au principe de transparence budgétaire, car les comptes d'ordre peuvent donner lieu à une utilisation injustifiée des crédits et à la constitution de réserves qui échappent au contrôle budgétaire normal²⁰⁹.

²⁰⁴ Allocation de base 18.53.03.53.20.02.

²⁰⁵ Loi du 12 mai 2014 modifiant la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances et le Code judiciaire, en vue d'assurer le recouvrement effectif des créances alimentaires.

²⁰⁶ Allocation de base 18.40.02.12.11.04.

²⁰⁷ 171^e cahier de la Cour des comptes, p. 94. et 172^e cahier de la Cour des comptes, p. 85.

²⁰⁸ Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

²⁰⁹ Voir également Cour des comptes, « Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2012 », *Doc. parl.*, Chambre, 24 avril 2012, DOC 53 2112/005, p.60.

Section 19 – Régie des bâtiments

La présente section du budget général des dépenses contient les dotations permettant à la Régie des bâtiments de financer les dépenses d'hébergement des services de l'État ainsi que de remplir les obligations internationales de l'État en matière immobilière²¹⁰.

La Cour des comptes vérifie le calcul et l'utilisation de ces dotations sur la base du budget de la Régie des bâtiments, qui figure à la partie 5 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses.

1 Dépenses locatives et travaux d'aménagement standard

Les crédits destinés à financer les dépenses relatives à la location de biens immobiliers par la Régie pour le compte de l'État²¹¹ et les travaux d'aménagement standard inhérents à cette location sont inscrits aux articles 537.01, 537.03, 537.05 et 537.13 du budget de la Régie. Cette dernière perçoit les moyens nécessaires à cet effet via l'allocation de base 19.55.22.41.40.01 (dotation loyer). La dotation s'élève à 475,8 millions d'euros dans l'ajustement du budget 2016.

La Régie estime cependant ces dépenses à 485,7 millions d'euros (+13,5 millions d'euros par rapport au budget initial). Cette augmentation est due à de nouveaux contrats de location (+2,3 millions d'euros), à de nouveaux travaux d'aménagement standard (+2,9 millions d'euros), à l'encours des travaux d'aménagement actuels (+4,6 millions d'euros) et aux surcoûts des charges d'occupation de l'immeuble WTCII (+3,7 millions d'euros)²¹². La Régie a tenu compte de l'économie de 6,5 millions d'euros décidée lors de la concertation bilatérale au sujet du budget initial 2016²¹³. La justification relative au projet d'ajustement du budget ne précise pas comment la Régie réalisera cette économie.

L'insuffisance de la dotation accordée à la Régie pour la location des biens immobiliers locative s'élèverait donc à 9,9 millions d'euros. La Régie la financerait par le biais des produits de la vente de son patrimoine (voir également le point 3). En outre, le déficit pourrait encore augmenter si la Régie ne parvenait pas à réaliser l'économie précitée de 6,5 millions d'euros.

²¹⁰ La Régie des bâtiments est un organisme public autonome de catégorie A telle que visée dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. La Régie a été créée par la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments. Les moyens fédéraux octroyés à la Régie dans le cadre de la section 19 du budget sont subdivisés en treize allocations de base, chacune d'entre elles représentant une dotation spécifique.

²¹¹ Loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments, articles 2, 19, 2^o, et 20, § 1^{er} 2^o.

²¹² La Régie préfinance les charges d'occupation de l'immeuble WTCII à Bruxelles et les récupère ensuite auprès des occupants. Les charges pour ce bâtiment sont toutefois nettement plus élevées que dans d'autres bâtiments et les occupants ne peuvent libérer les crédits nécessaires pour rembourser tous les frais à la Régie. Un crédit supplémentaire est dès lors inscrit dans le présent projet d'ajustement du budget afin que la Régie puisse payer toutes les factures.

²¹³ Lors du conclave budgétaire du 15 octobre 2014, le gouvernement a imposé une économie de 5 % sur les loyers.

2 Fonds de financement

La Régie peut utiliser les produits de la vente de ses biens immobiliers²¹⁴. Les produits non utilisés à la fin de l'année budgétaire doivent être reportés à l'année budgétaire suivante où ils se confondent avec les recettes propres à cette dernière²¹⁵.

La Cour des comptes constate que la situation du Fonds de financement n'est pas reprise dans le tableau de la loi, ni dans le programme de justification.

L'évaluation des recettes provenant de la vente de biens immobiliers (article 414.09) a été relevée de 5,5 millions d'euros pour atteindre 57 millions d'euros. Cette augmentation est due à la vente de biens en Flandre et en Wallonie (27 millions d'euros), ainsi qu'à la vente des terrains des casernes d'Ixelles à la Région de Bruxelles-Capitale (30 millions d'euro), financée par le Fonds Beliris²¹⁶.

Ces recettes supplémentaires permettront notamment à la Régie de réaliser un solde SEC positif de 20 millions d'euros pour l'année budgétaire 2016, comme imposé lors de la concertation bilatérale relative au budget ajusté 2016.

3 Affectation de la réserve financière (excédents budgétaires)

Au 31 décembre 2015, la Régie disposait d'une réserve financière de 88,2 millions d'euros. Elle résulte de la non-affectation d'une partie des dotations annuelles et des produits de la vente de biens immobiliers (voir le point 2).

Hormis les recettes provenant de la vente de biens immobiliers, il n'est pas spécifié dans quelle mesure la Régie des bâtiments peut affecter cette réserve ni à quelles fins. L'autorité budgétaire²¹⁷ décide chaque année au cas par cas quelles dépenses seront couvertes par ce biais et quand elles le seront.

En 2016, la Régie utilisera cette réserve pour :

- apurer le déficit des dépenses locatives et des dépenses relatives aux travaux d'aménagement standard (9,9 millions d'euros – voir le point 1) ;
- couvrir les dépenses d'investissement au Musée royal de l'Afrique centrale (39,3 millions d'euros) ;

²¹⁴ L'article 335 de la loi-programme du 22 décembre 1989 stipule qu'un fonds de financement est créé à la Régie des bâtiments. Par dérogation aux articles 60 et 68 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, ce fonds est alimenté par le produit de toutes les opérations immobilières relatives aux biens de l'État qui relèvent de la compétence du ministre qui a la Régie des bâtiments dans ses attributions. L'article 335, § 4, de la loi-programme précitée, dispose que les ressources du fonds de financement sont affectées au financement des missions dévolues à la Régie des bâtiments.

²¹⁵ Loi contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016, article 2.19.6.

²¹⁶ Programme 33.55.2 (SPF Mobilité et Transports). Le conseil des ministres du 17 mars 2016 a approuvé l'avenant n°12 qui adapte et étend le programme de l'accord de coopération du 15 septembre 1993 entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles. Beliris achètera les terrains et les assainira.

²¹⁷ Il peut s'agir du conseil des ministres, de la concertation bilatérale, du ministre du Budget, du ministre de tutelle, etc.

- couvrir les dépenses provenant des décomptes pour le centre de psychiatrie médicale de Gand (FPC Gent, à hauteur de 1,5 million d'euros)²¹⁸ ;
- acquérir les hangars de l'ancien lavoir à charbon à Péronnes-lez-Binche (16,3 millions d'euros).

La Cour des comptes observe que le projet de budget de la Régie des bâtiments ne fait pas ou pas suffisamment apparaître que ces dépenses seront financées par la réserve financière. Ainsi, les opérations pour le Musée royal de l'Afrique centrale et le FPC Gent sont encore reprises en tant que projets à financer par des emprunts et le budget des recettes n'indique pas que l'achat des hangars du lavoir à charbon sera financé sur fonds propres.

Pour une meilleure transparence, la Cour des comptes recommande que le tableau de la loi et la note de justification fassent clairement état de la reprise et de l'utilisation de la réserve financière²¹⁹. Il est également souhaitable qu'une disposition réglementaire soit adoptée pour déterminer dans quelle mesure et pour quelles dépenses la Régie est habilitée à utiliser la réserve ou doit la reverser au Trésor.

²¹⁸ Il s'agit en l'occurrence du décompte des dépenses supplémentaires dans le cadre des marchés publics relatifs à la construction du FPC Gent.

²¹⁹ Dans le budget des recettes, la reprise de la réserve financière peut être considérée comme une opération interne et, dans le budget des dépenses, l'utilisation de la réserve peut être inscrite en tant que dépense de fonctionnement ou d'investissement.

Section 21 – Pensions

La section 21 comprend les dotations allouées au Service des pensions du secteur public (SdPSP)^{220 221}. Elles doivent lui permettre de payer les pensions de retraite et de survie du secteur public, les pensions de la SNCB, les pensions de réparation, les rentes de guerre et les rentes d'accident du travail.

La Cour vérifie le calcul et l'utilisation de ces dotations sur la base du budget ajusté du SdPSP (et de la justification y afférente ainsi que de la subdivision en articles)²²². Au vu de la justification sommaire et imprécise de la « *dotation 1 : pensions du secteur public* », la Cour ne peut pas vérifier si les crédits de dépenses et les recettes seront suffisants pour respecter toutes les obligations.

Le SdPSP justifie ainsi la diminution des dépenses de pensions de presque 44 millions d'euros (pour les pensions de retraite et les pensions de survie) en indiquant simplement que les dépenses sont à présent estimées à partir de chiffres plus récents²²³. Cette affirmation n'est pas étayée par un calcul précis ou une comparaison avec le budget initial. Les tableaux habituels donnant un aperçu du nombre de « nouvelles pensions » escomptées par allocation de base font également défaut dans les justifications de l'ajustement du budget.

L'estimation des dépenses supplémentaires liées à la suppression des limites de travail autorisé pour les retraités âgés de plus de 65 ans et ayant une carrière d'au moins 42 ans proposées lors de cet ajustement est inférieure de 4,6 millions d'euros par rapport à l'estimation prévue au budget initial. La justification mentionne uniquement qu'une « nouvelle estimation » est à la base de l'ajustement.

Lors du conclave budgétaire du 22 avril 2016, le gouvernement a pris des mesures pour maîtriser les dépenses en matière de pensions publiques. Le rendement d'un certain nombre de ces mesures de pensions devrait encore donner lieu cette année à une économie de quelque 11 millions d'euros :

- l'adaptation des règles relatives à la bonification pour diplôme dans le cadre du calcul de la pension ;
- l'abandon de la prise en considération des années de carrière en tant que membre du personnel contractuel dans le calcul de la pension du secteur public (pension mixte) ;

²²⁰ À partir du 1^{er} avril 2016, les compétences du SdPSP ont été intégrées dans le Service fédéral des pensions en exécution de la loi du 18 mars 2016 portant modification de la dénomination de l'Office national des pensions en Service fédéral des pensions, portant intégration des attributions et du personnel du Service des pensions du secteur public, des missions « Pensions » des secteurs locaux et provinciaux de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale et de HR Rail et portant reprise du Service social collectif de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale.

²²¹ Jusqu'au 1^{er} avril 2016, le SdPSP était un organisme public autonome de catégorie A telle que visé dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

²²² *Doc. parl.*, Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/002, partie 5 (Budgets des organismes d'intérêt public), p.715

²²³ Selon la justification « *sur la base des dépenses de pensions effectivement réalisées et connues jusqu'à janvier 2016* »

- le report de 60 à 63 ans de la pension d'office après 365 jours de maladie²²⁴.

La Cour n'a pas obtenu d'information sur le rendement de ces mesures. Comme elles doivent encore être transposées en dispositions légales, il n'est en outre pas certain qu'elles pourront conduire à toutes les économies attendues en 2016.

Dans son rapport sur le budget initial 2016, la Cour avait déjà souligné que l'estimation des recettes provenant des transferts des cotisations de pension de l'Office national des pensions (ONP) au SdPSP en application de la loi du 5 août 1968²²⁵ (article budgétaire 420.4701) était peu fiable²²⁶. Dans le budget ajusté, la recette estimée à cet article augmente de 15 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 20%, mais sans aucune explication.

La Cour des comptes rappelle en outre que, dans son audit de juillet 2008 sur les transferts de cotisations de pension entre le secteur privé et le secteur public, elle avait attiré l'attention sur le problème du rythme irrégulier du transfert au SdPSP des retenues de pension par l'ONP²²⁷. Elle constate que le SdPSP n'a toujours pas donné suite à sa recommandation visant à améliorer la procédure de perception régulière de ces cotisations de pension.

²²⁴ D'après la notification du conclave budgétaire (notification point 1, p. 34), l'âge de la pension d'office passerait à 62 ans en 2016 et à 63 ans en 2018.

²²⁵ Loi du 5 août 1968 établissant certaines relations entre les régimes de pensions du secteur public et ceux du secteur privé.

²²⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 27 novembre 2015, DOC 54 1351/002, Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, p. 71. Dans la justification du budget initial, le SdPSP avait indiqué que « l'évolution de cette recette est plutôt irrégulière et dépend du moment auquel l'Office national des pensions fait ses versements ».

²²⁷ Cour des comptes, *Transferts de cotisations de pension du secteur privé au secteur public*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, juillet 2008. Disponible sur le site www.courdescomptes.be.

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

1 Programme 25.55.9 - Fonds « responsabilisation climat »

Fonds responsabilisation climat

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

La LSF fixe les principes de ce mécanisme. Ainsi, une trajectoire pluriannuelle d'objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire est fixée pour chaque région²²⁸. Lorsqu'une région dépasse l'objectif fixé, elle perçoit un bonus financier de la part de l'État fédéral²²⁹. Lorsqu'elle n'atteint pas son objectif, la région se voit imposer un malus financier²³⁰.

Le fonds budgétaire « Responsabilisation climat » a été créé pour permettre la mise en place de ce mécanisme de bonus/malus²³¹. Ce fonds figure sous le programme 25.55.9 « Mécanisme de responsabilisation climat ». Les recettes du fonds se composent comme suit :

1. la part fédérale des recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission ;
2. le mali lorsqu'une région n'atteint pas ses objectifs.

Afin que la Belgique respecte ses obligations européennes et internationales en matière de climat et d'énergie, l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ont conclu le 4 décembre 2015 un accord politique, qui répartit les efforts à fournir entre ces entités et devait être formalisé dans un accord de coopération dans les deux mois²³². L'accord politique requiert également une adaptation de l'accord de coopération relatif à l'organisation et à la gestion administrative du système d'enregistrement standardisé et normalisé.

Si la concertation au sujet des projets de texte pour les deux accords de coopération est bien dans la dernière phase, la procédure d'approbation formelle par les différents acteurs n'est pas encore entamée²³³. Par conséquent, les recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission ne peuvent toujours pas être utilisées par l'État fédéral ou reversées aux régions. Elles sont dès lors bloquées sur un compte d'ordre géré par le SPF

²²⁸ Article 65quater, § 2, de la LSF.

²²⁹ Le bonus est prélevé sur la part fédérale des recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission (article 65quater, § 5, 1^o, de la LSF).

²³⁰ Ce malus est déduit des moyens attribués à la région, tels que prévus au titre IV, chapitre II, section 4, de la LSF.

²³¹ Article 5 de la loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat.

²³² En vertu de la LSF, les recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre sont réparties entre l'autorité fédérale et les régions, selon les modalités fixées par un accord de coopération conclu entre ces entités (LSF, article 65quater, § 7).

²³³ Cette procédure comprend successivement l'approbation par la Commission nationale Climat et par le Comité de concertation État fédéral-régions, l'avis de l'Inspection des finances et du Conseil d'État, la signature par les quatre gouvernements, l'approbation formelle par les quatre parlements et la publication au Moniteur.

Santé publique. Le solde de ce compte s'élevait à près de 393 millions d'euros fin avril 2016.

2 Programme 25.59.0 – Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé

La dotation versée à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS)²³⁴ doit permettre à cette dernière de réaliser ses missions visant à assurer la qualité, la sécurité et l'efficacité des médicaments et des produits de santé. Cette dotation (allocation de base 25.59.02.41.40.01) s'élève à 16,8 millions d'euros et reste inchangée par rapport au budget initial 2016.

La Cour des comptes vérifie le calcul et l'utilisation de cette dotation sur la base du budget propre de l'Agence, qui est repris dans la partie 5 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses.

Le budget des recettes et des dépenses de l'AFMPS reste inchangé par rapport au budget initial (74,7 millions d'euros). Toutefois, il a été procédé à des glissements importants dans le budget des recettes. Ainsi, les recettes provenant de l'exercice de la mission statutaire diminuent de 4,1 millions d'euros (chapitre 41), et cette réduction est compensée par l'utilisation de la réserve financière (chapitre 45), laquelle constitue toutefois une opération interne qui n'est pas prise en considération pour déterminer le solde SEC. Dès lors, le solde SEC estimé dans le budget est négatif à hauteur de 6 millions d'euros²³⁵. Par lettre du 18 février 2016, le ministre du Budget a marqué son accord sur ce solde à condition que le solde SEC réalisé en fin d'année ne soit pas négatif²³⁶. Par conséquent, l'AFMPS devra réaliser un excédent de recettes ou une sous-utilisation de dépenses de 6 millions d'euros (8% des dépenses) d'ici la fin de l'année budgétaire.

La Cour constate également que les dépenses inscrites au budget 2016 sont plus élevées que les réalisations de 2015 (+13,9 millions d'euros ou 23%). Les crédits de personnel augmentent de 5,4 millions d'euros (17%) et les crédits de fonctionnement de 8,1 millions d'euros (28%). La note justificative ne mentionne pas d'actions ou de mesures qui expliqueraient une telle augmentation.

La Cour en déduit que le projet de budget 2016 ajusté est peut-être surestimé.

²³⁴ L'AFMPS est un organisme public de catégorie A tel que visé dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. L'Agence a été créée par la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé.

²³⁵ Le budget initial 2016 a été élaboré avec un solde SEC négatif de 1,9 million d'euros. Ce solde SEC négatif continue à grimper pour atteindre 6 millions d'euros en raison de la diminution de 4,1 millions d'euros des recettes provenant de l'exercice des missions statutaires.

²³⁶ Décisions du conseil des ministres du 15 octobre 2014 et 28 août 2015.

Section 33 – SPF Mobilité et Transports

Programme 33.52.2 - Belgocontrol

Dans le projet de budget ajusté, aucun crédit n'a été prévu pour le financement de Belgocontrol pour le service à la navigation aérienne dans les aéroports belges. Par ailleurs, en application d'un accord de coopération daté du 30 novembre 1989, les missions assurées par Belgocontrol sont fournies gratuitement aux aéroports régionaux dans la mesure où elles étaient déjà prestées en 1989. Selon la ministre du budget, « l'accord ... n'est plus adapté. La seule alternative serait de renégocier avec les régions les modes de financement des investissements et donc aussi les coûts d'exploitation »²³⁷. Dès lors, le financement de Belgocontrol pour l'année 2015²³⁸ était réputé transitoire dans l'attente de cette renégociation. Selon le SPF Mobilité et Transports, il n'y aurait pas d'avancée significative sur ce plan, même si des contacts ont été pris avec les autorités régionales.

La Cour constate néanmoins que l'arrêté royal du 26 décembre 2015 fixe, pour l'année 2016, les modalités de financement des coûts pour la prestation de services terminaux de navigation aérienne sur les aéroports belges. Les articles 5 §2 et 10 §2 y déterminent les coûts pour les cinq aéroports concernés, qui s'élèvent au total à 24,9 millions d'euros.

²³⁷ Doc. Parl. Chambre, 13 novembre 2015, DOC 54 1351/004, p. 248.

²³⁸ Sur la base de l'arrêté royal du 19 décembre 2014, à l'allocation de base 33.52.20.31.21.01-Financement des coûts pour la prestation de services terminaux de navigation aérienne sur les aéroports belges.

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

Programme 44.55.1 – Remboursement des frais médicaux à la Caami (MediPrima)

L'allocation de base 44.55.12.34.32.00 comprend le crédit destiné au remboursement des frais médicaux à la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (Caami). Dans le budget initial, ce crédit s'élevait à 53,8 millions d'euros, mais il a été ramené à 46,5 millions d'euros en raison de paramètres plus récents.

Depuis le 1^{er} janvier 2014²³⁹, les hôpitaux doivent transmettre par voie électronique²⁴⁰ à la Caami leurs prestations en faveur des personnes prises en charge par le CPAS et ne disposant pas d'une assurance maladie (parmi lesquelles les demandeurs d'asile légaux et illégaux). La Caami rembourse ensuite les hôpitaux et facture à son tour ces frais mensuellement au SPP Intégration sociale (ci-après SPP IS)²⁴¹.

En 2014, la facturation annuelle adressée par la Caami au SPP IS s'élevait à 20,9 millions d'euros. En 2015, elle a atteint 44,4 millions d'euros. Le système atteindra sa vitesse de croisière en 2016 parce qu'entre-temps, tous les hôpitaux auront adopté la facturation électronique. Les avances accordées en 2014 pour donner aux hôpitaux le temps nécessaire pour mettre en marche ce circuit électronique seront aussi bientôt épuisées. Au cours des premiers mois de 2016, la facturation mensuelle s'est élevée à 6,2 millions d'euros en moyenne.

La Cour des comptes souligne que le budget ajusté n'intègre pas suffisamment cette augmentation. Il est donc possible que le crédit ne puisse pas garantir un remboursement complet à la Caami. Si le rythme de facturation de 6,2 millions d'euros par mois est maintenu, le SPP IS chiffre la sous-estimation à 30 millions d'euros²⁴². Une fois le crédit épuisé, la Caami ne pourra plus être remboursée et ne pourra donc plus assurer le paiement des factures des hôpitaux.

Un crédit provisionnel est prévu pour financer la crise de l'asile (allocation de base 03.41.10.01.00.03). La Cour relève toutefois qu'une partie de la facturation mensuelle de la Caami concerne des prestations médicales en faveur de demandeurs d'asile arrivés avant 2015.

²³⁹ Avant le 1^{er} janvier 2014, les frais médicaux étaient récupérés par le biais d'une intervention des CPAS.

²⁴⁰ Via l'outil informatique MediPrima. Cette application permet de simplifier la facturation des soins médicaux et d'améliorer le contrôle de ces dépenses.

²⁴¹ Articles 32 et 36 de la loi du 27 décembre 2012 portant des dispositions diverses en matière d'accessibilité aux soins de santé.

²⁴² Ce montant comprend probablement un mouvement de rattrapage des prestations 2014 et 2015 des hôpitaux connectés récemment à l'application.

Section 51 – SPF Finances pour la dette publique

Programme 51.54.1 – Charges d'emprunts

Lors du conclave budgétaire d'avril 2016, le gouvernement a décidé de réduire de 80 millions d'euros l'estimation des charges d'intérêts pour les ramener à 10.086,7 millions d'euros. Cette baisse s'ajoute à la diminution de 149 millions d'euros par rapport au budget initial 2016, proposée par l'Agence de la dette lors de la rédaction du rapport du comité de monitoring du 8 mars 2016 sur la base de ses propres estimations.

Dans la justification du projet de budget, l'Agence indique qu'elle a recalculé les charges d'intérêts à l'aide de la même méthode d'estimation que celle utilisée dans le rapport budgétaire précédent et en tenant compte des taux *forward* les plus récents, à savoir ceux du 21 mars 2016²⁴³. Cette réévaluation donne lieu à une diminution supplémentaire de 32,4 millions d'euros et n'explique donc qu'en partie la réduction supplémentaire des charges d'intérêts à raison de 80 millions d'euros.

²⁴³ Budget général des dépenses, *doc. parl.* Chambre, 27 mai 2016, DOC 54 1805/001, p. 214.

CHAPITRE III

Dépenses de la sécurité sociale

1 Évolution générale des dépenses

Dans le budget 2016 ajusté, les dépenses consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé et les régimes hors gestion globale)²⁴⁴ sont estimées à 78.950,7 millions d'euros, soit 322,3 millions d'euros (0,41 %) de plus que les estimations reprises dans le budget initial 2016 et 676,3 millions d'euros (0,86 %) de plus que les dépenses provisoires 2015.

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

	Dépenses 2015	Estimations initiales 2016	Estimations ajustées 2016
Prestations	69.772,3	70.298,6	70.635,7
Frais de fonctionnement	2.165,1	2.187,6	2.166,4
Autres dépenses	6.336,9	6.142,2	6.148,6
Total	78.274,3	78.628,4	78.950,7

Source : Exposé général du budget 2016 ajusté

Sur l'ensemble des dépenses consolidées, un montant de 70.635,7 millions d'euros (89,47 %) est consacré au paiement des indemnités et au remboursement des dépenses en matière de soins de santé. Ce montant augmente de 337,1 millions d'euros (0,48 %) par rapport aux estimations initiales pour 2016. Les dépenses 2016 dépassent aussi de 863,1 millions d'euros (1,24 %) les dépenses attendues pour 2015.

Les dépenses relatives aux prestations progressent de 337,2 millions d'euros, principalement en raison de la modification des prévisions en matière d'indexation. Le budget ajusté tient compte d'une indexation des prestations en août 2016. En ce qui concerne le régime des pensions (travailleurs salariés et indépendants) et les indemnités de chômage, le nombre d'ayants droit est en recul, de sorte que l'effet de l'indexation sera quelque peu atténué dans ces branches.

Le SPF Économie a signalé le 30 mai 2016 que l'indice a été dépassé en mai. Les prestations seront dès lors indexées en juin. Les dépenses supplémentaires liées à cette

²⁴⁴ Pour éviter les doublons, les chiffres ne tiennent pas compte des transferts entre les institutions de sécurité sociale.

indexation anticipée sont reprises dans les corrections SEC pour la sécurité sociale (151,1 millions d'euros).

2 Projet de budget ajusté des IPSS

En raison de la transmission tardive des budgets ajustés des IPSS, il est difficile de se faire une idée générale des opérations financières de l'entité I (dont les IPSS font partie). La Cour demande que les mesures nécessaires soient prises pour qu'elle puisse disposer des projets de budget ajusté en temps voulu.

3 Examen des mesures budgétaires

3.1 Dépenses non ventilées

Les ministres de l'Emploi, des Pensions et des Indépendants doivent se concerter pour prendre des mesures visant à :

- permettre aux demandeurs d'emploi indemnisés de commencer une activité comme indépendant à titre complémentaire ;
- étendre le contrôle de la condition de carrière pour l'application de l'interruption de carrière au secteur public ;
- permettre d'imposer une durée de résidence minimum en Belgique pour les personnes souhaitant prétendre à la garantie de revenus aux personnes âgées.

La Cour des comptes ignore quelles mesures seront prises pour réaliser l'économie de 17,1 millions d'euros imposée. Provisoirement, une économie de 5,7 millions d'euros a été prévue au niveau des dépenses relatives à la garantie de revenus aux personnes âgées et une économie de 3,9 millions d'euros au niveau des dépenses relatives aux indemnités de chômage. Le solde (7,5 millions d'euros) n'a pas encore été ventilé. La Cour souligne que cette méthode risque d'avoir pour conséquence que les mesures soient exécutées tardivement ou ne le soient pas.

3.2 Indemnités d'incapacité de travail

Contrôle ciblé (économie : 23,1 millions d'euros)

Le gouvernement propose de donner la possibilité au Conseil médical de l'invalidité de l'Inami (CMI) de mettre fin à l'incapacité de travail à partir du septième mois. Les allocataires sociaux entrant en considération pour cette évaluation seront sélectionnés au moyen d'une analyse de risques.

D'après l'explication de la cellule stratégique, l'objectif de cette mesure est d'améliorer la qualité de l'évaluation initiale effectuée par les médecins conseils. Le nombre d'allocataires sociaux étant en incapacité de travail pendant une longue durée devrait ainsi diminuer (en raison de l'effet dissuasif de la mesure) de 4 %.

La Cour estime que les dépenses relatives à l'assurance indemnité diminueront grâce à cette mesure, mais elle ne peut pas déterminer sur la base des informations fournies si l'hypothèse d'une diminution de 4 % du nombre de nouveaux allocataires est réaliste.

En outre, il n'apparaît pas clairement si toutes les démarches ont été entreprises au plan administratif et technique pour que la mesure puisse encore être exécutée en 2016²⁴⁵.

Responsabilisation des employeurs et des travailleurs (économie : 33 millions d'euros)

Le gouvernement annonce que, dans le courant du mois de juin 2016, il soumettra aux partenaires sociaux une proposition visant à responsabiliser les employeurs et les travailleurs. La Cour ne dispose pas d'information quant au contenu concret de cette proposition. Elle ne peut donc pas évaluer si l'économie prévue est réaliste.

3.3 Allocations de chômage, allocations pour interruption de carrière et crédit-temps et allocations dans le régime de chômage avec complément d'entreprise

Usage abusif du mode de calcul des allocations

Lors du contrôle budgétaire 2016, le gouvernement a décidé d'introduire un système de contrôle *a posteriori* sur les salaires et les prestations professionnelles utilisées pour calculer les allocations de chômage²⁴⁶. Si ce contrôle révèle une augmentation inhabituelle du salaire ou des prestations professionnelles, l'Onem calculera l'allocation à partir du salaire le plus bas et récupérera les allocations indues.

L'économie estimée relative à l'usage abusif du mode de calcul actuel des allocations a été répartie à l'Onem, suite à une réunion le 10 mai avec le SPF Emploi, entre un montant de recettes de 8,7 millions d'euros et un montant de dépenses moindre de 4,4 millions d'euros. Or, la Cour des comptes constate que l'exposé général considère cette mesure uniquement comme une mesure d'économie en dépense. Il en découle que le montant des prestations de chômage repris dans l'exposé général est inférieur de 8,7 millions d'euros aux dépenses reprises dans le budget établi par l'Onem.

²⁴⁵ L'Inami doit recruter du personnel supplémentaire et instaurer un échange de données entre lui-même et les organismes assureurs.

²⁴⁶ Cette mesure remplace une autre mesure, qui prévoyait que le calcul de l'allocation de chômage se baserait sur le salaire moyen des douze derniers mois. Cette mesure, qui devait permettre une économie de 12,5 millions d'euros en 2016, était difficilement réalisable d'un point de vue technique.

3.4 Pensions

Dépenses estimées

La Cour des comptes signale que les réalisations pour 2015 en matière de prestations de pensions ont été inférieures aux prévisions. L'évolution des dépenses de pensions de retraite entre 2014 et 2015 s'établit à 4,17% (au lieu de 4,7 %) et à -0,37 % (au lieu de 1,5 %) pour les pensions de survie. Ces différences représentent respectivement 90 et 83 millions d'euros. Cette diminution des dépenses n'a toutefois pas été prise en compte par l'ONP pour l'établissement de ses estimations de dépenses au cours de l'année 2016.

Suppression de la limitation du travail autorisé

Depuis 2015, une personne retraitée âgée de plus de 65 ans et possédant une carrière d'au moins 45 ans peut cumuler sans aucune limite sa pension et des revenus provenant d'une activité professionnelle. Cette mesure impliquerait une dépense supplémentaire de 30 millions d'euros par an pour les trois régimes de pension (salariés, indépendants et fonctionnaires).

Dans le budget ajusté 2016, le coût de cette mesure est évalué à 38,8 millions d'euros pour l'ensemble des régimes dont 19,7 millions d'euros pour le régime salarié. Un effet retour de 8,8 millions d'euros est également prévu pour 2016.

La Cour des comptes n'a pu obtenir d'informations supplémentaires sur le calcul de ces montants.

3.5 Inami-Soins de santé

D'après les estimations de l'Inami de janvier 2016, les dépenses relatives aux prestations dépasseraient de 110,6 millions d'euros l'objectif budgétaire global. Le gouvernement a chargé un groupe de travail de l'Inami²⁴⁷ d'élaborer des mesures structurelles pour faire en sorte que cet objectif soit respecté.

Outre ces mesures, une économie supplémentaire de 25 millions d'euros est imposée dans le cadre de la lutte contre la surconsommation et le gaspillage en matière de soins de santé. Un plan d'action doit être élaboré à cette fin d'ici le mois de juillet.

Les économies et la sous-utilisation complémentaire (59 millions d'euros) imposée par le gouvernement ont été intégrées comme suit dans le budget de l'Inami :

- sur la base de nouvelles estimations, les recettes propres de l'Inami ont été augmentées de 79,5 millions d'euros ;
- le solde, à savoir 115 millions d'euros, a été soustrait des dépenses²⁴⁸.

²⁴⁷ Ce groupe de travail est composé de représentants des prestataires de soins, des organismes assureurs, des partenaires sociaux, de l'Inami et des pouvoirs publics.

²⁴⁸ L'Inami utilise à cet effet la technique des « montants négatifs » (dépenses précédées du signe -). Dans son Cahier 2015 relatif à la sécurité sociale, la Cour avait souligné le caractère peu transparent de cette technique (Cour des comptes, *Cahier 2015 relatif à la sécurité sociale*, Partie I - Chapitre 2 – Exécution du budget, disponible sur www.courdescomptes.be).

La Cour ne peut pas vérifier si ces montants sont réalistes, parce que les mesures nécessaires doivent encore être concrétisées.

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