Cour des comptes

# Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2015

*Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 21 novembre 2014*

# TABLE DES MATIÈRES

Introduction 6

**Partie I** **7**
Exposé général 7

**1. Poursuite de la mise en œuvre de la surveillance budgétaire européenne** **7**

**2 Sixième réforme de l'État** **10**

**3 Paramètres macroéconomiques** **10**

**4 Conformité du budget 2015 avec le programme de stabilité 2014-2017 et le projet de plan budgétaire 2015** **11**
4.1 Évolution du solde structurel et du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics 12
4.2 Désendettement des pouvoirs publics 14

**5 Passage du solde budgétaire au solde de financement** **14**
5.1 Passage du solde budgétaire au solde de financement du pouvoir fédéral 14
5.2 Solde de financement de la sécurité sociale 16
5.3 Solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (Entité I et Entité II) 16

**Partie II** **18**
Projet de budget des voies et moyens 18

**1. Dispositif du projet de loi** **18**

**2. Évolution générale des recettes** **18**

**3. Recettes fiscales** **20**
3.1 Évolution générale 20
3.2 Méthode d'estimation utilisée 21
3.3 Incidence complémentaire des mesures fiscales 22

**4. Les recettes non fiscales** **25**
4.1 Evolution générale des recettes non-fiscales 25
4.2 Récupération des créances alimentaires 26

**Partie III** **27**
Projet de budget général des dépenses 27

**CHAPITRE I** **27**
Généralités 27

**1. Évolution générale des crédits dans le projet de budget général des dépenses** **27**

**2. Soldes des fonds organiques** **28**

**CHAPITRE II** **29**
Sections du budget général des dépenses 29

**Section 01 - Dotations** **29**
Dotations aux entités fédérées 29

**Section 02 – SPF Chancellerie du Premier Ministre** **31**
Division organique 34 : Centre de Cybersécurité belge 31

**Section 03 – SPF Budget et Contrôle de la gestion** **32**
Provision interdépartementale 32

**Section 12 – SPF Justice** **34**
1 Crédits de personnel 34
1.1 Rémunération des agents des établissements pénitentiaires 34
1.2 Dépenses de personnel relatives aux magistrats 34
1.3 Subventions-traitements - Laïcité 35
2 Frais de fonctionnement 35
3 Crédits inscrits pour les établissements pénitentiaires récemment ouverts 37
4 Crédits Optifed 37

**Section 13 – SPF Intérieur** **38**

**Section 14 – SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement** **40**

**Section 16 – Ministère de la Défense** **42**

**Section 17 – Police fédérale et fonctionnement intégré** **46**
1 Arrêt de la Cour constitutionnelle 46
2 Personnel détaché des zones (allocation de base 17.90.22.12.21.48) 46
3 Dotations aux zones de police 46
4 Relèvement du quota de recrutement d'agents pour la police intégrée 47
5 Programme 17.90.4 – Fonds 17/1 – Prestations et cessions de matériel et de produits à des tiers 48
6 Disposition légale 2.17.12 48

**Section 18 – SPF Finances** **50**
1. Progamme 18.40.0 – Indemnité à bpost 50
2. Programme 18.40.0 – Frais de justice et de poursuite 50
3. Programme 18.52.0 – Crédits de personnel - Douane et accises 51
4. Programme 18.53.0 – Avances en matière de créances alimentaires 51
5. Programme 18.61.0 – Frais de fonctionnement de la Société fédérale de participation et d'investissement 52
6. Programme 18.60.0 – Bonification d'intérêt pour prêts verts 52
7. Programme 18.61.1 – Plan de soutien à la Grèce approuvé par l'Eurogroupe 53

8. Programme 18.61.1 – Contribution belge au « subsidy account » du PRGT du FMI 53
9. Programme 18.61.1 – Reconstitution des ressources du Fonds africain de développement 54

**Section 19 – Régie des bâtiments 55**
1 Estimation des crédits 55
1.1 Programme de réduction des contrats de location 55
1.2 Impôts et taxes 55
1.3 Programme d'investissements 56
2 Fonds de financement auprès de la Régie 56
3 Recours au financement alternatif pour la construction des bâtiments de l'État et impact sur la dette de la Régie des bâtiments 57

**Section 21 – Pensions 59**

**Section 23 – SPF Emploi, Travail et Concertation sociale 60**
Programme 23.40.2 - Diversité, interculturalité et égalité des chances 60

**Section 24 – Sécurité sociale 61**
1 Programmes 24. 54.1 et 24.58.4– Dotations d'équilibre à la Gestion globale régime indépendants et régime salariés 61
2 Programme 24.55.2-Handicapés 62

**Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie 64**
1 Programme 32.42.3 – Financement du passif nucléaire 64
2 Programme 32.42.5 – Subventions à des organismes externes 65
3 Programme 32.49.2 – Fonds de lutte contre le surendettement 66

**Section 33 – SPF Mobilité et Transports 67**
1 Bpost, SNCB/Infrabel/HR Rail et Beliris 67
2 Programme 33.22.2 – Fonds budgétaire Organe d'enquête navigation 68
3 Programme 33.51.8 – Intermodalité 69
4 Sous-financement de l'entreprise publique autonome Belgocontrol – gestionnaire du trafic aérien civil 69

**Section 44 – SPF Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et Économie sociale 71**
Programme 44.55.5 – Politique des Grandes Villes 71

**Section 46 – SPP Politique scientifique 72**
Programme 46.60.1-Dotation au réseau de recherche télématique belge (Belnet) 72

**PARTIE IV 73**
Sécurité sociale 73

**1 Introduction 73**

| | | |
|---|---|---|
| **2** | **Mesures transversales** | **73** |
| 2.1 | Mesures relatives à l'index | 73 |
| 2.2 | Économies sur les budgets de gestion des IPSS | 74 |
| 2.3 | Sous-utilisation des crédits de dépenses | 74 |
| 2.4 | Lutte contre la fraude sociale | 75 |
| 2.5 | Enveloppe bien-être | 75 |
| **3** | **Gestion globale des travailleurs salariés** | **75** |
| 3.1 | Recettes | 75 |
| 3.2 | Dépenses | 77 |
| **4** | **Gestion globale des travailleurs indépendants** | **82** |
| 4.1 | Recettes | 82 |
| 4.2 | Dépenses | 83 |
| **5** | **Inami-Soins de santé** | **84** |
| 5.1 | Recettes | 85 |
| 5.2 | Dépenses | 86 |

# Introduction

Conformément aux dispositions de l'article 54 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, la Cour des comptes transmet à la Chambre des représentants, dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, les commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets du budget de l'État pour l'année 2015[1].

[1] Doc. parl., Chambre, DOC 54 0494/001 (exposé général), DOC 54 0495/001 (budget des voies et moyens), DOC 54 0496/001 à 002 (budget général des dépenses) et DOC 54 0497/002 à 023 (justifications du budget général des dépenses).

## PARTIE I

# Exposé général

## 1. Poursuite de la mise en œuvre de la surveillance budgétaire européenne

La loi du 10 avril 2014[2] a modifié certaines dispositions de la loi sur la comptabilité fédérale du 22 mai 2003 afin d'assurer la concordance avec la réglementation budgétaire européenne (*Six Pack*[3], Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, *Fiscal Compact*[4], et *Two Pack*[5]).

La loi du 10 avril 2014 modifiant la loi du 16 mai 2003 a également imposé ces obligations budgétaires européennes aux communautés et aux régions[6]. L'accord de coopération du 13 décembre 2013[7] coordonne les efforts budgétaires entre les autorités fédérales, régionales et locales et veille à leur respect par chacune de ces autorités.

Le relevé ci-dessous se limite aux modifications ayant une incidence sur la confection du projet de budget fédéral, en précisant si ces nouvelles obligations ont été respectées et où trouver éventuellement les informations complémentaires à fournir dans le cadre de ces obligations.

---

2 Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral et contenant des dispositions diverses en matière de fonds budgétaires.

3 Le *Six Pack* comprend cinq règlements et une directive. Il vise, d'une part, à développer un cadre budgétaire européen et, d'autre part, à prévenir et rétablir les déséquilibres macroéconomiques. Il est applicable aux 28 États membres.

4 La loi du 18 juillet 2013 portant assentiment au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a été entérinée le 28 mars 2014 après assentiment des entités fédérées et est entrée en vigueur le 1er avril 2014.

5 Le *Two Pack* est composé de deux règlements et est applicable uniquement aux États membres de la zone euro. Il vise, d'une part, à renforcer davantage le cadre budgétaire défini dans le *Six Pack* et, d'autre part, à intensifier la surveillance économique et budgétaire sur les pays de la zone euro en proie à de graves difficultés financières.

6 Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation de la Cour des comptes.

7 Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les communautés, les régions et les commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1er, du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

**Tableau - Aperçu des obligations européennes concernant le projet de budget, telles que prévues dans la loi modifiée sur la comptabilité du 22 mai 2003**

| Description de l'obligation | Respect | Publication |
|---|---|---|
| Échéance pour la soumission du projet de plan budgétaire à l'Europe : 15 octobre (article 6 du règlement 473/2013)[8]. | Oui | Un projet de plan budgétaire provisoire a été déposé le 15 octobre 2014 et une version définitive le 22 octobre 2014. |
| L'échéance pour le dépôt du projet de budget fédéral est fixée au 15 octobre (article 45). | Non | L'exposé général a été déposé le 12 novembre 2014. |
| L'exposé général contient une analyse de sensibilité reprenant un aperçu des évolutions des principales variables budgétaires en fonction de différentes hypothèses relatives aux taux de croissance et d'intérêt (article 46). | Oui | Exposé général, p. 62-63 |
| L'exposé général contient une énumération de tous les organismes et fonds qui ne sont pas repris dans le budget mais qui font partie du périmètre de consolidation tel que défini par l'Institut des comptes nationaux ainsi qu'une analyse de leur impact sur le solde de financement et sur la dette publique (article 46). | Oui | Exposé général, p. 171-176 |
| Le budget de l'État fédéral est établi sur la base des prévisions macroéconomiques du budget économique de l'Institut des comptes nationaux (article 124/2, § 1er). | Oui | Budget économique du Bureau fédéral du plan, septembre 2014 |
| Les différences significatives entre les prévisions économiques retenues lors de l'établissement du budget fédéral et les prévisions de la Commission européenne ou d'autres organismes indépendants, seront décrites et expliquées dans l'exposé général du budget (article 124/2, § 1er). | Oui | Exposé général, p. 89-92 |
| Le budget de l'État fédéral s'inscrit dans un cadre budgétaire à moyen terme, couvrant la législature et une période minimale de trois ans. Le budget annuel est complété par une programmation budgétaire pluriannuelle (article 124/3, § 1er)[9]. | Oui | Exposé général, p. 48-63 |
| La programmation budgétaire pluriannuelle est basée sur les prévisions économiques de l'Institut des comptes nationaux. Le cadre budgétaire, la programmation budgétaire pluriannuelle, ses éventuelles actualisations et tout écart du budget annuel par rapport à la programmation pluriannuelle doivent être décrits | Oui | Exposé général, p. 48-63. Le budget pluriannuel est basé sur les prévisions économiques 2015-2019 que le Bureau fédéral du plan a publiées en juin. Les chiffres relatifs à l'année budgétaire 2015 sont |

[8] Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

[9] La programmation budgétaire pluriannuelle comprend les éléments suivants :

1° des objectifs budgétaires pluriannuels globaux et transparents exprimés en termes de déficit public et de dette publique ou de tout autre indicateur budgétaire synthétique, tel que les dépenses ;

2° des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, à politique inchangée ;

3° une description des politiques envisagées à moyen terme ayant un impact sur les finances des administrations publiques ;

4° une évaluation de l'effet que, vu leur impact direct à long terme sur les finances des administrations publiques, les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

| Description de l'obligation | Respect | Publication |
|---|---|---|
| dans l'exposé général du budget (article 124/3, § 2). | | basés sur le budget économique de septembre 2014. |
| L'État fédéral publie des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur le budget, y compris les garanties publiques, les prêts improductifs et les passifs découlant de l'activité d'entreprises publiques et des informations sur les participations au capital de sociétés privées et publiques pour des montants économiquement significatifs (article 124/5). | Partiellement | Ces informations sont déjà disponibles en partie sur le site internet du SPF Budget et Contrôle de la gestion (www.begroting.be/FR) mais doivent encore être développées[10]. |

*Source : Cour des comptes*

Comme il ressort du tableau ci-dessus, le projet de budget fédéral (et l'exposé général en particulier) satisfait aux obligations budgétaires européennes imposées récemment, sauf en ce qui concerne la date de dépôt.

[10] Voir http://www.begroting.be/FR/figures/Pages/EUreport.aspx. Une première série de chiffres a déjà été publiée sur le site internet du SPF Budget et Contrôle de la gestion. Il s'agit des chiffres concernant les garanties publiques, les prêts improductifs et l'encours des dettes relatives aux partenariats public privé (PPP) enregistrés hors bilan des administrations publiques. Une deuxième série de chiffres (entre autres, les passifs des entreprises publiques classées en dehors du périmètre des administrations publiques et le portefeuille des participations des administrations publiques dans les sociétés publiques et privées) sera publiée au cours des prochains mois. Il s'agira encore d'améliorer la qualité des chiffres durant les prochaines années.

## 2 Sixième réforme de l'État

La mise en œuvre de la sixième réforme de l'État a eu des répercussions sur les recettes et les dépenses de l'État fédéral ainsi que sur celles des régimes de la sécurité sociale. La Cour des comptes a consacré à ce propos des commentaires relatifs aux sections 01, 12, 13, 24, 44 du budget général des dépenses, ainsi qu'aux régimes de la sécurité sociale.

Cour des comptes

Elle renvoie en outre aux renseignements contenus dans l'exposé général, et plus particulièrement aux pages 154 à 164 consacrée aux interventions du pouvoir fédéral dans le financement des communautés et des régions.

Elle signale enfin qu'à partir du 1er janvier 2015, les entités fédérées devront assumer seules le financement des compétences qui leur ont été transférées en application de cette réforme. Il est néanmoins prévu que pendant l'année 2015, certaines de ces compétences puissent encore être assurées par l'Etat fédéral, sous réserve de protocoles à conclure entre celui-ci et les entités concernées. Il a été prévu que, dans ce cadre, les crédits nécessaires pour permettre à l'État d'assurer temporairement ces missions seront octroyés par le biais d'un ajustement budgétaire en cours d'année. En contrepartie, une compensation à due concurrence sera opérée sur les dotations prévues pour le financement de ces compétences pour les entités concernées[11].

## 3 Paramètres macroéconomiques

La confection du budget 2015 repose sur les estimations du Comité de monitoring du 17 septembre 2014[12]. Ces estimations ont été élaborées dans l'hypothèse d'un cadre réglementaire inchangé et sont basées sur le budget économique du 11 septembre 2014 publié par le Bureau fédéral du plan (BFP).

Le budget économique de septembre 2014 prévoyait une croissance économique pour la Belgique de 1,1 % du PIB en 2014 et de 1,5 % du PIB en 2015. Le BFP a estimé que la croissance du PIB belge prendrait progressivement de la vigueur au cours de la deuxième moitié de l'année 2014 grâce à une reprise prudente de la conjoncture européenne et au renforcement confirmé de la demande intérieure. Le BFP souligne toutefois que la reprise économique dans la zone euro est fragile et que l'incertitude au niveau international est encore bien présente.

Plus récemment, tant le FMI que la Commission européenne ont revu à la baisse les estimations de la croissance économique belge[13]. Le FMI tablait en octobre 2014 sur une croissance du PIB belge de 1,0 % en 2014 et de 1,4 % en 2015[14]. La Commission européenne a, quant à elle, estimé la croissance du PIB belge à 0,9 % tant pour 2014 que pour 2015[15]. Comme l'exige la loi, la différence entre les prévisions du budget

---

11 Conformément à l'article 75, §1 quater de la loi spéciale de financement des communautés et des régions.

12 Les estimations du Comité de monitoring du 17 septembre 2014 sont une actualisation de ses estimations du 18 juillet 2014, qui tient compte des nouvelles estimations du budget économique du Bureau fédéral du plan du 11 septembre 2014.

13 Dans les estimations les plus récentes de l'OCDE (mai 2014) et de la BNB (juin 2014), la croissance économique belge était encore estimée à un niveau plus élevé (pour 2014-2015 : respectivement 1,5 % - 1,9 % et 1,3 % - 1,6 %) : voir aussi les Indicateurs économiques n° 2014-45 du 7 novembre 2014.

14 *World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties*, octobre 2014, p. 50.

15 *European Economic Forecast*, automne 2014, p. 58-59.

économique du BFP et celles de la Commission européenne est expliquée dans l'exposé général[16].

L'incidence sur le solde de financement 2015 de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) d'un éventuel ralentissement de la croissance du PIB de 0,5 % est estimée à 0,8 milliard d'euros[17].

# 4 Conformité du budget 2015 avec le programme de stabilité 2014-2017 et le projet de plan budgétaire 2015

Le 30 avril 2014, le programme de stabilité 2014-2017 de la Belgique a fait l'objet (après approbation du conseil des ministres fédéral) d'une concertation avec les communautés et régions au sein du Comité de concertation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions et des communautés (dénommé ci-après le Comité de concertation). Compte tenu de la proximité des élections, le programme de stabilité avait précisé que tant l'objectif budgétaire que sa répartition étaient indicatifs et pourraient donc éventuellement être ajustés par les gouvernements suivants.

Le programme de stabilité 2014-2017 s'appuie sur les recommandations formulées en mars 2014 par le Conseil supérieur des finances (dénommé ci-après CSF)[18]. La trajectoire budgétaire du CSF a préconisé un solde structurel de -1,4 % du PIB pour 2014. Le CSF a conseillé d'améliorer le solde structurel à concurrence de 0,7 % du PIB en 2015, de sorte que le solde de financement atteindrait -1,4 % du PIB en 2015. La trajectoire proposée engendrerait aussi une diminution du taux d'endettement à raison de 1,8 %. Pour 2016, le gouvernement prévoit aussi une amélioration du solde structurel de 0,7 % du PIB de manière à atteindre l'équilibre structurel en 2016.

Dans le projet de plan budgétaire tel que soumis à la Commission européenne en octobre 2014, les objectifs du programme de stabilité ont été ajustés. Ce plan fait état de l'intention d'améliorer en 2015 le solde structurel de 0,7 % (de -2,0 % à -1,3 %) et le solde de financement de 0,8 % (de -2,9 % à -2,1 %). Il précise toutefois que, compte tenu des hypothèses de croissance utilisées et des objectifs retenus pour le solde de financement, le taux d'endettement s'élèvera à 105,1 % du PIB. Le présent projet de budget reprend ces objectifs. Des améliorations du solde structurel de 0,7 %, 0,5 % et 0,1 % du PIB sont annoncées respectivement pour 2016, 2017 et 2018 tandis que l'équilibre structurel serait atteint en 2018.

Cette nouvelle trajectoire du plan budgétaire doit encore être discutée au sein du Comité de concertation et confirmée lors de l'élaboration du prochain programme de stabilité.

---

16 Exposé général, p. 90-92.

17 Exposé général, p. 62-63.

18 Avis *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2014-2017*, Conseil supérieur des finances, Section Besoins de financement des pouvoirs publics, mars 2014.

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

Les pouvoirs publics belges se sont engagés à rétablir l'équilibre structurel des finances publiques en 2018. Le tableau suivant illustre la trajectoire de croissance adaptée.

**Tableau – Soldes structurel et de financement de l'ensemble des administrations publiques (en pourcentage du PIB)**[19]

| Année | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Solde structurel** | **-2,3%** | **-2,0%** | **-1,3%** | **-0,6%** | **-0,1%** | **0,0%** |
| Entité I | -2,2% | -2,2% | -1,5% | -0,8% | -0,2% | 0,0% |
| Entité II | -0,1% | 0,2% | 0,2% | 0,1% | 0,1% | 0,0% |
| **Solde de financement** | **-2,9%** | **-2,9%** | **-2,1%** | **-1,3%** | **-0,4%** | **0,0%** |
| Entité I | -2,5% | -2,8% | -2,0% | -1,2% | -0,3% | 0,0% |
| Entité II | -0,4% | -0,1% | -0,2% | -0,1% | 0,0% | 0,0% |

*Source : projet de plan budgétaire de la Belgique d'octobre 2014, p. 9 et 36, et exposé général, p. 10 et 54.*

Le solde de financement est établi pour l'Entité I, qui comprend l'État fédéral et la sécurité sociale, et pour l'Entité II, qui se compose des communautés, des régions et des pouvoirs locaux.

Le besoin de financement est estimé, pour l'année budgétaire 2015, à -2,1 % du PIB. Le solde négatif pour l'année 2015 se retrouve principalement au niveau du pouvoir fédéral. Un déficit de -0,2 % est prévu pour l'Entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux). Pour l'Entité I, il est prévu un équilibre de la sécurité sociale.

Le solde structurel est déterminé en corrigeant le solde de financement (-2,1 %) par les effets estimés par le gouvernement de mesures uniques et d'autres mesures temporaires (environ -0,05 % du PIB)[20] ainsi que par une composante cyclique compensant l'écart de production (*output gap*) négatif (+0,9 %)[21].

Comme signalé au point 3 de cette partie, la Commission européenne est d'avis, dans ses prévisions économiques publiées le 4 novembre dernier, qu'à politique inchangée, la Belgique n'atteindra probablement pas ses objectifs budgétaires pour l'année 2015 (voir tableau ci-dessous). En effet, la Commission européenne estime le solde de financement à -2,8 % du PIB (au lieu de 2,1 % du PIB), le solde structurel à -2,2 % du

---

[19] La somme des entités I et II peut s'écarter de 0,1 % du total suite à des arrondis. L'exposé général mentionne expressément en note de bas de page 1 (p. 9) que l'objectif 2015 de l'entité I est de -2,0 % du PIB. La différence avec le solde estimé (qui s'élève à -1,9 % du PIB) s'explique par la nécessité d'une économie plus élevée pour atteindre cet objectif (de +/- 0,2 milliard d'euros).

[20] La correction pour 2015 concerne principalement une mesure unique relative à un retard de paiement de l'Union européenne (175,9 millions d'euros).

[21] La composante cyclique s'élève à 61 % de l'écart de production (négatif) (-1,5 % du PIB en 2015). Un écart de production négatif signifie que le PIB réel est inférieur au PIB potentiel. L'écart de production diminue de 0,3 % du PIB par rapport à 2014 (-1,8 % du PIB).

PIB (au lieu de -1,3 %) et le taux d'endettement à 107,3 % (au lieu de 105,1 % du PIB – voir le point 4.2).

**Tableau – Besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques belges 2015 – prévisions UE et projet de plan budgétaire (en % du PIB)**

| | Projet de plan budgétaire | Prévisions d'automne UE 2014 |
|---|---|---|
| Déficit structurel 2014 | -2,0 | -2,6 |
| Déficit nominal 2014 | -2,9 | -3,0 |
| Déficit structurel 2015 | -1,3 | -2,2 |
| Déficit nominal 2015 | -2,1 | -2,8 |

### 4.2 Désendettement des pouvoirs publics

Dans sa dernière notification dans le cadre de la procédure de déficit excessif, la BNB a estimé la dette publique 2013 à 413,2 milliards d'euros, soit 104,5 % du PIB[22].

En raison de la faible croissance économique en 2014, l'augmentation endogène de la dette en 2014 (en raison du solde de financement négatif)[23] ne peut être compensée par la croissance du PIB, de sorte que le taux d'endettement augmenterait de 1,1 % du PIB pour atteindre 105,6 % en cas de solde de financement de -2,9 %.

En raison des meilleures prévisions de croissance pour 2015 (et du solde de financement estimé inférieur), le taux d'endettement diminuerait de près de 0,5 % en 2015 pour s'établir à 105,1 %[24].

## 5 Passage du solde budgétaire au solde de financement

### 5.1 Passage du solde budgétaire au solde de financement du pouvoir fédéral

Le solde du budget de l'État fédéral est estimé à -9.359 millions d'euros[25]. Ce montant est égal aux recettes fiscales et non fiscales sur une base de caisse (49.731 millions d'euros et 5.084 millions d'euros) moins les dépenses primaires des sections 01 à 46

---

[22] *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, 7 octobre 2014.

[23] Il est tenu compte pour 2014 d'une croissance endogène et exogène de la dette de respectivement 11,5 et 0,9 milliards d'euros.

[24] Il est tenu compte pour 2015 d'une croissance endogène et exogène de la dette de respectivement 8,7 et 1,5 milliards d'euros.

[25] Exposé général, p. 5.

(-51.324 millions d'euros) et les dépenses autres que celles afférentes à la dette de la section 51 – Dette publique (-12.850 millions d'euros[26]).

Le solde de financement du pouvoir fédéral est estimé à -8.031 millions d'euros ou -1,9 % du PIB. Le tableau 14 de l'exposé général donne un aperçu de la composition du solde de financement du pouvoir fédéral[27]. 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. L'estimation des recettes non fiscales et des dépenses primaires est effectuée en base caisse pour être ensuite corrigée de la manière suivante :

- Recettes fiscales[28] : l'estimation des recettes fiscales en base SEC, qui ne tient pas compte des dispenses de versement du précompte professionnel, s'élève à 112.123 millions d'euros. Un montant de -3.082 millions d'euros est déduit de l'estimation pour les dispenses précitées[29]. Compte tenu des transferts de recettes fiscales d'un montant de -59.018 millions d'euros et d'une correction de +29 millions d'euros relative au solde à transférer[30], les voies et moyens fiscaux du gouvernement fédéral s'élèvent à 50.052 millions d'euros[31].
- Recettes non fiscales[32] : les recettes non fiscales telles qu'inscrites dans le budget des voies et moyens à hauteur de 5.084 millions d'euros doivent, comme par le passé, être corrigées en ce qui concerne les recettes code SEC 8 (-832 millions d'euros) et plusieurs différences de moment d'enregistrement (+475 millions d'euros). Les recettes non-fiscales en base SEC atteignent ainsi 4.727 millions d'euros.
- Dépenses primaires[33] : compte tenu d'un montant de -53 millions d'euros d'intérêts, une sous-utilisation de +600 millions d'euros est appliquée aux dépenses primaires telles qu'inscrites dans le budget général des dépenses pour un montant de -51.324 millions d'euros. Par ailleurs, comme par le passé, des corrections sont appliquées pour la contribution RNB (-3.261 millions d'euros), les dépenses primaires de la dette (-41 millions d'euros), les dépenses code SEC 8 (+1.935 millions d'euros) et plusieurs différences de moment d'enregistrement (-71 millions d'euros). Les dépenses primaires en base SEC s'élèvent ainsi à -52.109 millions d'euros.

---

[26] Outre les charges d'intérêts sur une base économique (-10.921 millions d'euros), il s'agit des dépenses primaires (-41 millions d'euros), des dépenses code SEC 8 (-1.083 millions d'euros) et des intérêts sur les réserves du Fonds de vieillissement (-805 millions d'euros). Il y a lieu de souligner que les dépenses code SEC 8 de la section 51 et les intérêts sur les réserves du Fonds de vieillissement n'ont aucune incidence sur le calcul du solde de financement du pouvoir fédéral.

[27] Exposé général, p. 31.

[28] Exposé général, p. 28, 31 et p. 24.

[29] Compte tenu de la correction des dépenses fiscales pour les dispenses de versement du précompte professionnel à hauteur de -3.082 millions d'euros, l'estimation SEC des recettes fiscales pour 2015 dépasse de 291 millions d'euros l'estimation des recettes fiscales en base caisse.

[30] Neutralisation du transfert fiscal pour les recettes provenant de la titrisation.

[31] Dans le tableau 14, il s'agit des voies et moyens fiscaux (53.133 millions d'euros) moins la dépense relative à la dispense de versement du précompte professionnel (-3.082 millions d'euros).

[32] Exposé général, p. 29 et 124.

[33] Exposé général, p. 17 et 18.

- Charges d'intérêts[34] : l'estimation des charges d'intérêts en base SEC s'élève à -10.980 millions d'euros[35].

Compte tenu de corrections supplémentaires pour le solde primaire des institutions à consolider (+235 millions d'euros ) et de corrections non ventilées (+44 millions d'euros), le solde de financement du pouvoir fédéral s'élève à 8.031 millions d'euros.

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 les corrections précitées sont suffisamment étayées.

En ce qui concerne les recettes non-fiscales, la Cour des comptes constate également que les éléments pris en compte pour déterminer le solde de financement sont les recettes de caisse et non les droits constatés (qui sont plus élevés à concurrence de 158,4 millions d'euros, dont 148,7 millions d'euros pour la récupération des créances alimentaires[36]). Par précaution, ces recettes ont été estimées sur la base des encaissements[37].

### 5.2 Solde de financement de la sécurité sociale

Pour le calcul du solde de financement de la sécurité sociale, le tableau 19 de l'exposé général contient un relevé des corrections SEC apportées au solde budgétaire[38]. Les données du tableau sont expliquées dans les commentaires.

### 5.3 Solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (Entité I et Entité II)

Le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics est estimé à -8.681 millions d'euros ou -2,1 % du PIB. Le tableau 20 de l'exposé général donne un aperçu de la composition du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics[39].

L'Entité I comprend le pouvoir fédéral et la sécurité sociale (voir les points 5.1 et 5.2).

L'Entité II comprend les communautés et les régions ainsi que les pouvoirs locaux. Pour cette entité, l'exposé général du budget 2015 prévoit un solde de -650 millions

---

34 Exposé général, p. 19.

35 Outre les charges d'intérêts sur une base économique, telles qu'inscrites dans la section 51 – Dette publique (-10.921 millions d'euros), il est tenu compte des intérêts estimés des autres sections et des institutions à consolider (respectivement -53 millions et -6 millions d'euros).

36 Voir le commentaire relatif aux recettes non fiscales, partie 2, point 4.2.

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

38 Exposé général, p. 43-45.

39 Exposé général, p. 47.

d'euros ou -0,2 % du PIB[40], ce solde étant à réaliser par les communautés et les régions[41]. La Cour des comptes constate que l'exposé général ne comporte pas 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)[42].

---

[40] Voir aussi l'exposé général, p. 9.

[41] Le solde de financement de -0,2 % pour l'Entité II est conforme au projet de plan budgétaire d'octobre 2014.

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

PARTIE II

# Projet de budget des voies et moyens

## 1. Dispositif du projet de loi

A l'article 11, c, les transferts relatifs aux impôts régionaux, intérêts et amendes perçus au profit de la Région flamande sont estimés à 4.227,8 millions d'euros. Ce montant comprend toutefois encore les droits d'enregistrement et de succession alors que la Région flamande assure elle-même le service de ces impôts. Par conséquent, le montant inscrit devrait être diminué d'au moins 3.860,9 millions d'euros (seul le montant des recettes relatives aux droits de succession et d'enregistrement réalisées en 2013).

Pour la même raison, le montant des recettes fiscales totales perçues par l'État fédéral[43] est surévalué de ce montant.

## 2. Évolution générale des recettes

Les recettes totales estimées (courantes et de capital) sur base de caisse dans le budget initial 2015 s'élèvent à 113.872,9 millions d'euros, soit une diminution de 0,4 % par rapport aux recettes réalisées en 2013 (-457,9 millions d'euros) et une augmentation de 3,2 % par rapport aux recettes probables de 2014 (+3.519,7 millions d'euros). Les transferts atteignent 59.056,8 millions d'euros. Par rapport aux recettes réalisées en 2013 et aux recettes probables pour 2014, ces transferts diminuent de 772,2 millions d'euros (soit 1,3 %) et de 1.755,8 millions d'euros (soit 2,9 %).

---

[43] Exposé général 2015, tableau 12, p. 28.

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

| | Recettes réalisées 2013 | Recettes probables 2014 | Initial 2015 |
|---|---|---|---|
| **Total des recettes** | **114.330,8** | **110.353,2** | **113.872,9** |
| *Recettes fiscales* | *102.593,1* | *105.383,2* | *108.748,9* |
| *Recettes non fiscales* | *11.737,7* | *4.970,0* | *5.124,0* |
| **Total des transferts** | **59.829,0** | **60.812,6** | **59.056,8** |
| *Union européenne* | *2.485,2* | *2.572,4* | *2.574,1* |
| *Régions* | *18.775,1* | *18.762,9* | *23.521,1* |
| *Communautés* | *22.280,3* | *22.701,5* | *23.371,2* |
| *Sécurité sociale* | *15.677,4* | *16.157,7* | *8.926,6* |
| *Divers* | *611,0* | *618,1* | *663,8* |
| **Recettes des voies et moyens** | **54.501,8** | **49.540,6** | **54.816,1** |
| *Recettes fiscales* | *42.829,0* | *44.609,8* | *49.731,6* |
| *Recettes non fiscales* | *11.672,8* | *4.930,8* | *5.084,5* |
| **Pourcentage des voies et moyens** | **47,7 %** | **44,9 %** | **48,1 %** |

*Source : exposé général et Cour des comptes*

Le solde, qui s'élève à 54.816,1 millions d'euros, est imputé au budget des voies et moyens. Ce solde reste quasiment stable (+0,6 % ou +314,3 millions d'euros) par rapport aux recettes réalisées en 2013 et augmente de 10,6 % (+5.275,5 millions d'euros) par rapport aux recettes probables pour 2014. La part des voies et moyens par rapport aux recettes totales (48,1 %) augmente tant par rapport aux recettes réalisées en 2013 (47,7 %) que par rapport aux recettes probables pour 2014 (44,9 %). Les voies et moyens sont abordés plus en détail aux points 2 et 3 du présent chapitre.

L'augmentation du total des recettes bénéficie donc intégralement aux voies et moyens, au détriment des transferts. Il convient de souligner à cet égard qu'à la suite de la sixième réforme de l'État, un montant de 11.063,4 millions d'euros destiné aux dotations aux communautés est compris dans les dépenses primaires et doit donc être financé par le biais des voies et moyens. En outre, on constate d'importants glissements dans les transferts en raison de cette réforme. Ainsi, le transfert aux régions augmente d'environ 25 % par rapport à 2013 et 2014. Les transferts aux communautés et aux divers fonds d'attribution plus limités augmentent aussi

légèrement[44]. Cette hausse est surtout imputable à la part attribuée de l'impôt des personnes physiques[45]. Le transfert à l'Union européenne demeure stable par rapport aux recettes probables pour 2014.

Par contre, les transferts à la sécurité sociale connaissent une baisse de 43,1% et de 44,8% par rapport à 2013 et 2014, en raison essentiellement de la diminution du transfert des recettes TVA et du précompte professionnel[46] à la suite de la sixième réforme de l'État.

Par souci d'exhaustivité, il est indiqué que les produits de la dette publique (emprunts et remboursements des titres en portefeuille) sont estimés à 45.427,2 millions d'euros[47]. Ces recettes reviennent toutefois intégralement à la gestion de la dette et n'ont aucune incidence sur le solde de financement.

# 3. Recettes fiscales

## 3.1 Évolution générale

Les recettes fiscales totales en base SEC sont estimées à 112.122,5 millions d'euros. Par rapport au montant prévu de recettes réalisées pour 2013, l'augmentation s'élève à 5,4 % (+5.730,7 millions d'euros). Par rapport aux recettes probables pour 2014, l'augmentation est de 3.872,4 millions d'euros, soit 3,6 %.

Dans le rapport du Comité de monitoring du 17 septembre 2014 qui a servi à la confection du budget initial 2015, les recettes fiscales (base SEC) avaient été estimées à 112.426,8 millions d'euros pour 2015. Cette baisse de 304,3 millions d'euros est imputable aux mesures fiscales décidées en conclave budgétaire du 15 octobre 2014 représentant un montant négatif de 303,7 millions d'euros. En raison de ces mesures, les recettes du précompte professionnel diminuent de 1.567,3 millions d'euros. En revanche, les recettes relatives aux versements anticipés augmentent de 591,5 millions d'euros, les recettes relatives aux douanes et accises de 101,6 millions d'euros et les recettes de TVA et d'enregistrement avec précompte professionnel de 101,2 millions d'euros. Les nouvelles mesures fiscales décidées lors du conclave budgétaire d'octobre 2014 sont examinées au point 3.3.

---

[44] En ce qui concerne les communautés, cette augmentation s'élève à +4,9 % pour 2013 et +3,0 % pour 2014. Les autres fonds d'attribution, d'une importance moindre, augmentent de 8,6 % par rapport à 2013 et de 7,4 % par rapport à 2014. L'augmentation se situe principalement au niveau du transfert au fonds d'attribution ONSSAPL et au fonds d'attribution aux zones de police dans le cadre de la sécurité routière (voir exposé général, p. 25-26 et 117).

[45] Exposé général, tableau 12A, p. 116. La part attribuée de l'impôt des personnes physiques (dont l'autonomie fiscale) augmente de 4.753,5 millions d'euros par rapport à 2013 et de 4.533,6 millions d'euros par rapport à 2014.

[46] Exposé général, p. 25-26 et 117.

[47] Exposé général, tableau 1, p. 94. Voies et moyens, Titre III – Produits d'emprunts et opérations assimilées sans influence sur le solde net à financer, p.88.

Les transferts et le budget des voies et moyens ont été déterminés à partir des recettes de caisse perçues (au lieu des recettes en base SEC).

Comme il ressort du tableau ci-dessus, les recettes fiscales totales sur une base de caisse s'élèvent à 108.748,9 millions d'euros. La différence avec l'estimation des recettes fiscales totales en base SEC (3.372,6 millions d'euros) s'explique essentiellement par les recettes des impôts directs et, en particulier, le précompte professionnel. En effet, du point de vue du SEC, les recettes du précompte professionnel (46.251,0 millions d'euros) sont estimées de manière brute, donc sans tenir compte des diverses dispenses de versement du précompte professionnel[48]. Cette correction est estimée à 3.081,8 millions d'euros.

Compte tenu de ces transferts (59.018,2 millions d'euros[49]) et de la dotation aux communautés (11.063,4 millions d'euros), les voies et moyens restants sur base de caisse s'élèvent à 43.752,7 millions d'euros[50], ce qui représente une diminution de 10.749,1 millions d'euros par rapport à 2013 (-19,7 %) et de 5.787,9 millions d'euros par rapport à 2014 (-11,7 %).

### 3.2 Méthode d'estimation utilisée

Les recettes de l'impôt des personnes physiques, de l'impôt des sociétés, de la TVA et des accises sont estimées à l'aide d'une méthode macro-économique désagrégée. Depuis 2014, ces recettes sont estimées en base SEC et ensuite transposées en base caisse. Jusqu'en 2013, on faisait le contraire. Les autres postes des recettes fiscales sont calculés par les administrations fiscales compétentes[51].

En ce qui concerne le calcul des impôts estimés selon la méthode macroéconomique, la Cour des comptes attire l'attention sur plusieurs incertitudes pouvant avoir une influence négative sur les recettes fiscales estimées pour 2015.

L'estimation des recettes pour 2015 tient compte des prévisions économiques reprises dans le budget économique de septembre 2014, à savoir une croissance économique de 1,5 % et une inflation de 1,3 %. Dans ses chiffres d'automne, la Commission européenne prévoit une croissance économique et une inflation toutes deux de 0,9 %

---

[48] En contrepartie, les dispenses de versement du précompte professionnel, estimées à 3.081,8 millions d'euros pour 2015, sont imputées en dépense en termes SEC. Voir aussi Exposé général, p. 105. Les autres corrections concernent la neutralisation des délais de paiement et la neutralisation des paiements UEBL dans les recettes d'accises.

[49] Le montant total des transferts atteint 59.057,2 millions d'euros, dont 59.018,5 millions d'euros de recettes fiscales et 39 millions d'euros de recettes non fiscales.

[50] Les voies et moyens sur base de caisse atteignent 49.731,6 millions d'euros. La dotation aux communautés doit être financée par le biais des voies et moyens. Un examen plus détaillé des recettes fiscales figure dans l'Exposé général, p. 118-122.

[51] 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).

pour la Belgique en 2015. Quant au FMI, il prévoit pour la Belgique en 2015 une croissance économique de 1,4 % et une inflation de 1 %[52].

À titre de comparaison, le rapport du Comité de monitoring du 18 juillet 2014 envisageait encore une croissance économique de 1,8 % (au lieu de 1,5 %) et estimait les recettes 2015 en base SEC à 112.857,0 millions d'euros (au lieu de 112.426,8 millions d'euros).

Une autre estimation importante concerne les recettes probables de l'année précédente (2014). Lors de la confection du budget des recettes 2015, les recettes probables pour 2014 ont été estimées en base SEC à 108.250,1 millions d'euros (rapport du Comité de monitoring du 17 septembre 2014). En base caisse, ces recettes ont été estimées à 105.383,2 millions d'euros. À partir de la dernière note disponible relative aux recettes perçues en 2014 (fin octobre 2014)[53], les recettes de caisse probables pour 2014 sont estimées à 103.729,3 millions d'euros. Cette estimation inférieure des recettes en base caisse se traduira probablement aussi par des recettes inférieures en base SEC et exercera donc une influence sur les recettes estimées pour 2015[54].

### 3.3 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures fiscales sur les recettes estimées pour le budget 2015 s'élève à 378,0 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, d'une révision, fondée sur des données plus récentes, de l'incidence budgétaire des mesures prises auparavant (681,8 millions d'euros) et, d'autre part, de nouvelles mesures fiscales décidées lors du conclave budgétaire d'octobre 2014 (-303,7 millions d'euros).

Le tableau 5 - *Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2015* de l'exposé général (Doc. parl., Chambre, DOC 54 0494/001, p. 109) comporte un aperçu de ces mesures, lesquelles ont été estimées en base SEC.

D'une manière générale, la Cour des comptes observe que, malgré leur incidence, ces mesures ne sont guère commentées dans les documents budgétaires. Les administrations fiscales du SPF Finances (et en particulier le service d'encadrement Expertise et support stratégique) ont certes fourni ou expliqué à la Cour des comptes les données de calcul sous-jacentes du budget ou les paramètres pris en compte pour la plupart de ces mesures, à l'exception de celles relatives à la *Lutte contre la fraude fiscale,* censée rapporter une recette supplémentaire estimée à 75 millions d'euros.

---

[52] Comme le prévoit l'article 9 de la loi du 10 avril 2014 modifiant la loi du 22 mai 2003 sur la comptabilité, l'exposé général explique brièvement la différence entre les paramètres économiques du Bureau fédéral du plan et ceux de la Commission européenne.

[53] Telle qu'établie par le service d'encadrement Expertise et support stratégique du SPF Finances.

[54] Les notes mensuelles de suivi des recettes fiscales sont uniquement établies sur une base de caisse. Une diminution des recettes de caisse n'entraîne pas automatiquement une diminution des recettes en base SEC. En effet, l'estimation des recettes SEC tient aussi compte des enrôlements escomptés. Les recettes en base SEC ne seront connues qu'au début de l'année 2015.

La révision des estimations budgétaires des mesures fiscales actuelles et les nouvelles mesures fiscales sont commentées ci-dessous.

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

Les réévaluations de mesures fiscales déjà prises (+681,8 millions d'euros) sont généralement la conséquence de chiffres plus récents ou plus précis. Les principales révisions budgétaires concernent :

- l'évolution du taux de déduction pour capital à risque (744,8 millions d'euros) ;
- la suppression et la diminution des réductions d'impôts pour économies d'énergie (328,5 millions d'euros) ;
- les dépenses fiscales (-187,7 millions d'euros) ;
- la baisse de la TVA de 21 % à 6 % sur l'électricité (-132,9 millions d'euros) ;
- l'augmentation du bonus à l'emploi (-66,0 millions d'euros) ;
- l'augmentation du précompte professionnel sur les allocations de chômage temporaire (-16 millions d'euros) ;
- la limitation de la réduction d'impôt sur les titres-services (12,3 millions d'euros).

S'appuyant sur les informations fournies par l'administration, la Cour des comptes estime que l'incidence budgétaire de ces révisions est suffisamment étayée ou documentée.

### 3.3.2 Incidence complémentaire des nouvelles mesures fiscales

Au cours du conclave budgétaire d'octobre 2014, le gouvernement a pris de nouvelles mesures fiscales, dont l'incidence budgétaire pour l'année 2015 est estimée à -303,7 millions d'euros[55].

Certaines mesures fiscales concernent[56] :

- l'indexation des accises (23 millions d'euros) ;
- la réforme et la majoration des accises sur le tabac (100 millions d'euros) ;
- l'assujettissement des intercommunales à l'impôt des sociétés (200 millions d'euros) ;
- l'intégration et la simplification des droits de greffe (20 millions d'euros) ;
- la contribution du secteur financier (100 millions d'euros) ;

---

[55] Voir le tableau 5 de l'exposé général, p. 109.

[56] La mesure fiscale relative aux constructions juridiques/impôt de transparence n'est pas reprise dans l'énumération ci-dessus et n'est pas davantage examinée attendu qu'elle n'entre en vigueur qu'à partir de l'exercice d'imposition 2016 et ne sera inscrite au budget qu'à cette date (120 millions d'euros). En outre, toutes les modalités d'application ne sont pas encore entièrement connues.

- l'augmentation de la taxe sur les opérations de bourse (80 millions d'euros) ;
- le bonus de liquidation (50 millions d'euros) ;
- l'harmonisation de la base TVA (10 millions d'euros) ;
- la non-indexation d'une partie des dépenses fiscales (46 millions d'euros) ;
- la lutte contre la fraude fiscale (75 millions d'euros) ;
- les rectifications concernant la cotisation sur les commissions secrètes (30 millions d'euros) ;
- la perception avancée du prélèvement anticipatif sur les épargnes-pension (300 millions d'euros) ;
- l'augmentation des frais professionnels forfaitaires (-450 millions d'euros).

Pour la plupart des recettes fiscales issues du conclave budgétaire d'octobre 2014, les données d'estimation budgétaire fournies à la Cour des comptes s'avèrent suffisamment étayées ou documentées. La méthode d'estimation utilisée pour certaines mesures appelle cependant quelques observations.

Ainsi, la Cour des comptes relève que les estimations prises en considération lors du conclave budgétaire divergent, pour certaines mesures, des calculs effectués ensuite par le SPF Finances.

En matière de rectifications concernant la cotisation sur les commissions secrètes, le conclave budgétaire estime la recette de cette mesure à 30 millions d'euros. Le SPF Finances avance plutôt un coût de 113 millions d'euros. La Cour des comptes observe qu'une augmentation des recettes (+30 millions d'euros comme prévu dans le budget 2015) est peu vraisemblable attendu que le nouveau régime est par essence moins sévère qu'auparavant, tant en ce qui concerne le taux applicable (diminution de de 309 à 103 %, voire à 51,5 %) que le champ d'application.

La mesure concernant la contribution du secteur financier, en vertu de laquelle une partie des fonds propres prudentiels que le secteur bancaire et des assurances doit obligatoirement conserver à partir de 2016 est exclue de la base de calcul des intérêts notionnels, donne également lieu à une différence d'estimation de 90 millions d'euros. Le conclave budgétaire estime les recettes à 100 millions d'euros, alors que le SPF Finances avance une recette estimée de 10,2 millions.

Il convient cependant d'observer que les diminutions de recettes indiquées ci-dessus devraient être entièrement compensées par des recettes supplémentaires provenant d'autres mesures fiscales, en particulier la réforme de l'impôt sur le bonus de liquidation. Dans l'hypothèse où les entreprises réserveraient 25 % de leurs bénéfices et satisferaient pour le reste aux conditions de la mesure, le service d'études du SPF Finances estime les recettes supplémentaires à 236,5 millions d'euros, ou près de cinq fois plus que le produit retenu lors du conclave budgétaire (50 millions d'euros). Si

cette hypothèse devait cependant être modifiée dans le sens d'une réserve de 15 % des bénéfices des entreprises, la recette estimée diminuerait à 141,9 millions d'euros[57].

Par ailleurs, la Cour remarque également que les recettes estimées de certaines autres mesures fiscales comme, par exemple, l'indexation des accises (+23 millions d'euros) la majoration des accises sur le tabac (+100 millions d'euros), l'harmonisation de la base TVA (+10 millions d'euros), le relèvement des frais professionnels forfaitaires (-450 millions d'euros) et la contribution du secteur financier (+100 millions d'euros) dépendront des modalités d'application qui restent à définir et des arrêtés d'exécution à prendre, ainsi que de mesures transitoires éventuelles. Dans ce contexte, il est donc difficile d'en quantifier ou d'en évaluer précisément les effets budgétaires.

La Cour observe également que quelques mesures impliquent une anticipation de certaines recettes fiscales, au détriment des années budgétaires suivantes. C'est notamment le cas de la réforme du bonus de liquidation, ainsi que de l'anticipation des prélèvements sur l'épargne-pension.

Enfin, certaines mesures non fiscales prises au cours du conclave budgétaire influencent les recettes fiscales. Il s'agit de :

- l'effet du saut d'index (-467,9 millions d'euros, soit -682,4 millions d'euros de recettes en moins provenant du précompte professionnel et +214,5 millions d'euros d'impôt des sociétés supplémentaire) ;
- la fiscalisation de l'enveloppe bien-être (-310,5 millions d'euros) ;
- l'accompagnement social du saut d'index (-127 millions d'euros).

Vu les informations reçues, la Cour des comptes n'est pas en mesure d'apprécier l'incidence budgétaire de ces mesures.

## 4. Les recettes non fiscales

### 4.1 Evolution générale des recettes non-fiscales

Les recettes non-fiscales inscrites au projet de budget des Voies et moyens pour l'année 2015 sont estimées à 5.084,5 millions d'euros. Après application des corrections SEC, celles-ci s'établissent finalement à quelque 4.727 millions d'euros, soit une légère réduction par rapport aux montants qui seront probablement perçus par l'État au

---

[57] Le service d'études signale dans sa note qu'il n'existe actuellement aucun élément qui permette de choisir entre ces hypothèses. Les autres hypothèses concernent le fait de savoir si l'entreprise utilisera la réserve dans les cinq ans pour distribuer des dividendes ordinaires ainsi que la date de la dissolution totale ou partielle de la société.

cours de l'année 2014, soit 4.933 millions d'euros. Un aperçu des mouvements à l'origine de cette évolution est disponible dans l'exposé général[58] .

### 4.2 Récupération des créances alimentaires

Au sein du budget des Voies et moyens, un article spécifique est prévu pour l'imputation des montants récupérés sur les avances octroyées par l'administration fiscale à certaines bénéficiaires de pensions alimentaires[59].

Les recettes prévues de ce chef au cours de l'année 2015 sont estimées dans les tableaux budgétaires à 159,8 millions d'euros.

La Cour des comptes constate que ce montant correspond en fait à l'encours des droits constatés au profit de l'État au 31 décembre 2014. Il ne répond donc pas au prescrit de la loi organisant le budget et la comptabilité de l'État, en vertu duquel l'estimation des recettes doit porter sur les droits qui sont constatés au profit du service pendant l'année budgétaire[60]. Sur base des justifications annexées au projet des Voies et moyens, le montant à reprendre dans les tableaux budgétaires s'établirait en réalité à 33,7 millions d'euros.

La Cour signale que cette surévaluation des droits constatés n'exerce aucune influence sur la détermination du solde de financement de l'État, compte tenu du fait que ce dernier est établi sur la base des recettes de caisse réellement perçues au titre du remboursement desdites avances (11,1 millions d'euros).

---

[58] Exposé général, doc. parl., Chambre, DOC 54 0494/001, p.123 à 128.

[59] « Récupérations de pensions alimentaires », chap. 1, sect. 2, §2, art. 58.20.03.

[60] Article 20 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral.

## PARTIE III

# Projet de budget général des dépenses

## CHAPITRE I

# Généralités

### 1. Évolution générale des crédits dans le projet de budget général des dépenses

Les crédits de liquidation (107.369,2 millions d'euros) inscrits dans le présent projet de budget général des dépenses augmentent de 5.312,3 millions par rapport aux crédits de l'année 2014 (102.056,9 millions d'euros)[61].

Cette hausse concerne principalement les crédits de la section 51 – Dette publique du budget général des dépenses. Ces crédits augmentent de 3.047,9 millions d'euros, dont 3.116,5 millions pour le refinancement de la dette et -68,6 millions d'euros pour les dépenses hors dette pure (principalement des intérêts). Par ailleurs, la contribution RNB, inscrite à la section 52, progresse de 124 millions d'euros.

Les crédits de liquidation des sections 01 à 46 augmentent de 2.140,4 millions d'euros pour s'établir à 51.323,6 millions. À la suite de la sixième réforme de l'État, les crédits ont en effet progressé de 3.169,1 millions d'euros (11.063,5 millions en dotations aux communautés et -1.723,5 millions de crédits supprimés en raison de transferts d'activités aux communautés et régions). En outre, la dotation SME disparaîtra en 2015 (-556,3 millions d'euros).

Après neutralisation des modifications mentionnées ci-dessus, les crédits de liquidation se réduisent de 472,3 millions d'euros (de 40.732,4 millions à 40.260,1 millions d'euros). Ce changement concerne principalement une augmentation des dotations au Service des pensions (+487,1 millions d'euros), une augmentation des dotations de financement de la réforme de la protection civile (+45,8 millions d'euros) et les économies fixées lors du conclave budgétaire (-1.100,4 millions d'euros)[62].

---

[61] Budget général des dépenses, p. 10.

[62] Exposé général, p. 17.

## 2. Soldes des fonds organiques

La Cour des comptes constate que les soldes des fonds organiques augmenteront à nouveau une nouvelle fois en 2015. Lors de la confection du budget, il a été fait usage du principe selon lequel les fonds doivent réaliser autant que possible les mêmes résultats positifs que les années précédentes. Le résultat à atteindre pour chaque fonds a été majoré de leur part dans les économies linéaires.

Le solde de l'ensemble des fonds de l'État fédéral disponible pour des liquidations futures augmente de 81,0 millions d'euros en 2015 pour s'établir à 1.702,4 millions d'euros[63]. L'utilisation éventuelle de ces moyens peut avoir une incidence négative sur les soldes budgétaires des années suivantes.

À titre d'illustration, le tableau ci-dessous montre l'évolution des fonds dont le solde est significatif.

**Tableau – Crédits de liquidation : comparaison des soldes disponibles en 2015 par rapport à 2014 (en millions d'euros)**

| Description | 2014 | 2015 | Variation | % |
|---|---|---|---|---|
| 12-62-4 – Fonds spécial d'aide aux victimes | 92,3 | 107,3 | 15,0 | 16,3% |
| 13-56-7 – Fonds pour les sommets européens à Bruxelles | 59,6 | 64,5 | 4,9 | 8,1% |
| 14-42-1 – Fonds des bâtiments | 333,4 | 336,8 | 3,4 | 1,0% |
| 16-50-2 – Fonds de remploi des recettes provenant de l'aliénation de matériel, de matières et de munitions excédentaires | 96,0 | 85,6 | -10,4 | -10,8% |
| 16-50-3 – Fonds de remploi des recettes provenant de l'aliénation de biens immeubles | 61,2 | 76,8 | 15,6 | 25,5% |
| 17-90-4 – Fonds pour prestations contre paiement | 47,9 | 57,6 | 9,7 | 20,2% |
| 33-55-2 – Fonds Beliris | 512,0 | 522,5 | 10,5 | 2,1% |
| Autres fonds | 419,0 | 451,3 | 32,3 | 7,7% |
| **Total** | **1.621,4** | **1.702,4** | **81,0** | **5,0%** |

[63] Budget général des dépenses, p. 41.

CHAPITRE II

# Sections du budget général des dépenses

## Section 01 - Dotations

### Dotations aux entités fédérées

Le budget des dotations présente une nouvelle division 35 « Dotations aux Communautés (6e réforme de l'État) ». Cette division concerne les dotations fédérales visées aux articles 47/4 et 48/1[64] de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions et 58duodecies de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

Il s'agit des dotations pour les compétences transférées, au 1er janvier 2015, aux communautés française, flamande, germanophone et à la Commission communautaire commune. Comme les justifications de la section 01 « Dotations »[65] ne donnent aucune explication ni quant à la fixation des crédits inscrits ni quant aux compétences financées, le tableau suivant en détaille les montants.

---

64 Pour la Commission communautaire commune.

65 Page 30 du doc. parl., Chambre, DOC 54 0497/002.

**Tableau – Compétences transférées aux communautés et à la Commission communautaire commune (en milliers d'euros)**

| Compétences | Communauté flamande | Communauté française | Communauté germanophone | Commission communautaire commune | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Allocations familiales | 3.627.729 | 2.158.976 | 43.284 | 773.826 | 6.603.814 |
| Soins aux personnes âgées | 2.176.787 | 1.093.672 | 23.381 | 303.221 | 3.597.060 |
| Soins de santé et aide aux personnes | 472.034 | 257.732 | 5.696 | 128.644 | 864.106 |
| Infrastructures hospitalières | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Maisons de justice | 51.738 | 34.611 | 602 | 0 | 86.951 |
| Pôles interuniversitaires d'attraction | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Coût de gestion des allocations familiales | -117.721 | -70.059 | -1.405 | -25.111 | -214.296 |
| Mécanisme de transition | 0 | 0 | 0 | -88.404 | -88.404 |
| **Total** | **6.210.566** | **3.474.931** | **71.557** | **1.092.176** | **10.849.231** |
| **Montants inscrits au budget 2015** | **6.328.287** | **3.544.990** | **72.962** | **1.117.287** | **11.063.527** |
| **ifférence** | -117.721 | -70.059 | -1.405 | -25.111 | -214.296 |

*Source : Application des dispositions légales, sur la base des paramètres retenus pour l'élaboration du budget initial 2015.*

Comme il ressort du tableau ci-dessus, les montants des compétences transférées établis en vertu de la loi doivent être diminués du coût total correspondant à la gestion administrative et au paiement des allocations familiales. Les montants inscrits au budget à titre de dotations ne tiennent toutefois pas compte de cette déduction.

## Section 02 – SPF Chancellerie du Premier Ministre

### Division organique 34 : Centre de Cybersécurité belge

Le budget des dépenses du SPF Chancellerie pour l'année 2015 contient une nouvelle division organique intitulée « Centre de Cybersécurité belge ». Aucun crédit spécifique n'est inscrit au sein de ce programme pour l'année 2015.

L'accord de gouvernement du 10 octobre 2014[66] a prévu que le gouvernement s'attachera à rendre opérationnel le Centre pour la Cybersécurité belge, dont le principe avait été approuvé en conseil des ministres du 19 décembre 2013. Ce centre sera notamment chargé d'élaborer une stratégie en matière de cybersécurité pour la Belgique.

Ce même accord mentionne également que ce centre se verra confier un rôle de coordination, qu'il rendra des avis sur la politique à suivre et prendra des initiatives afin de conseiller et de protéger les entreprises, les consommateurs et les pouvoirs publics.

Initialement programmée en 2014, la création de ce centre a été reportée à l'année 2015. Le coût global de ce programme est estimé à 8 millions d'euros, dont 5 millions consacrés à des investissements[67].

La Cour des comptes constate qu'aucun crédit n'est inscrit dans le projet de budget général des dépenses pour cet objet au sein de la division organique. De même, les prévisions d'utilisation des crédits inscrits dans la provision interdépartementale ne font plus référence à cette dépense spécifique, contrairement à ce qui avait été prévu à l'issue du conclave budgétaire[68].

Selon la note d'orientation du Premier ministre, les moyens budgétaires nécessaires seront inscrits dans le budget du SPF Chancellerie dans le cadre du contrôle budgétaire 2015.

---

66 Pages 147 à 149.

67 Exposé d'orientation politique du Premier Ministre, Doc. parl., Chambre, DOC 54 0020/015 p.4.

68 Voir les commentaires de la Cour au sujet de la provision interdépartementale inscrite à la section 03 du budget général des dépenses.

## Section 03 – SPF Budget et Contrôle de la gestion

### Provision interdépartementale

La provision interdépartementale inscrite au sein de la section 03 du budget général des dépenses a été fixée pour l'année 2015 à 296,1 millions d'euros[69], soit plus du double accordé en 2014 (145,3 millions d'euros).

Comme l'indique l'exposé général[70], les crédits repris dans cette provision seront utilisés pour le financement de certaines dépenses spécifiques et indispensables, en fonction des besoins rencontrés au cours de l'année budgétaire.

Des moyens y ont été tout d'abord inscrits pour faire face aux risques d'insuffisance de crédits qui pourraient survenir en raison des mesures d'économie générales adoptées lors du conclave budgétaire. L'estimation retenue est établie à 67,3 millions d'euros en dépenses de personnel et à 100 millions d'euros en dépenses d'investissement.

Des crédits ont ensuite été ajoutés pour financer des dépenses spécifiques, à savoir les arriérés d'allocations de compétences (montant estimé : 40 millions d'euros), les frais judiciaires (40 millions d'euros) et le programme Optifed (30,3 millions d'euros).

Enfin, une marge de 18,5 millions d'euros, sans affectation déterminée, a également été intégrée au sein de la provision.

À de multiples reprises par le passé, la Cour des comptes a fait remarquer que le recours à cette provision réduisait la portée de l'approbation du budget par le législateur. En effet, le libellé peu précis du crédit concerné et le regroupement de dépenses de natures aussi diverses sur une seule allocation de base, donnent au gouvernement de larges possibilités quant à la répartition de ces moyens au cours de l'année budgétaire. De plus, les prévisions d'utilisation des crédits provisionnels contenues dans l'exposé général n'ont qu'une valeur indicative.

La Cour des comptes souligne en second lieu que le conseil des ministres du 15 octobre dernier a donné un caractère structurel à l'inscription dans cette provision des 167 millions d'euros prévus pour faire face aux insuffisances constatées en cours d'année par suite des mesures d'économie, puisqu'il est prévu qu'elles seront reconduites chaque année jusqu'à la fin de la législature.

De plus, elle ne peut exclure que ces mêmes crédits ne soient pas suffisamment élevés pour faire face aux risques d'insuffisance de crédits qui pourraient survenir en 2015. Elle renvoie à cet égard aux commentaires qu'elle formule dans le présent rapport, et plus particulièrement aux sections 12 (Justice), 16 (Défense) et 18 (Finances).

---

[69] Allocation de base 03.41.10.01.00.01.

[70] Exposé général doc.parl.Chambre DOC 54 0494/001, p. 136 et 137.

Enfin, elle constate que le conseil des ministres du 15 octobre dernier n'a plus repris dans cette provision interdépartementale des prévisions pour des dépenses diverses qui y avaient été incluses lors des travaux préparatoires du budget[71]. Plus précisément, elle ne comprend plus désormais les moyens destinés au surcoût pour l'État de la hausse de 21% des frais d'avocats (15 millions d'euros), au financement de la Cybersecurity Stratégie (10 millions d'euros) et aux travaux à faire au SHAPE-village (4 millions d'euros minimum). Ces affectations spécifiques sont désormais remplacées par une « marge » de 18,5 millions d'euros.

[71] Et que les différents SPF n'ont donc pas intégrées dans les demandes de crédits.

# Section 12 – SPF Justice

## 1 Crédits de personnel

Le montant total des crédits de personnel alloués au SPF Justice pour l'année 2015 s'élève à 1.258,9 millions d'euros après la diminution de 4 % ou 53,3 millions d'euros.

### 1.1 Rémunération des agents des établissements pénitentiaires

La rémunération des agents statutaires et contractuels des établissements pénitentiaires s'élevait à 428,6 millions d'euros en 2013 et est estimée à 447,2 millions d'euros pour 2014. Le présent projet de budget prévoit un crédit de 424,4 millions d'euros[72]. Le SPF Justice estime le déficit de l'enveloppe de personnel destinée aux établissements pénitentiaires à 5,7 millions d'euros pour l'année budgétaire 2014.

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que, dans le cadre de la sixième réforme de l'État et conformément au protocole d'accord conclu entre le ministre de la Justice et le ministre flamand du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille, la moitié du personnel à transférer du centre fermé pour jeunes de Tongres continuera probablement à travailler sous le statut d'agent fédéral jusque fin 2018. Bien que la masse salariale relative à ces agents sera déduite de la dotation, aucun crédit n'a été prévu à cet effet au budget du SPF Justice[73].

### 1.2 Dépenses de personnel relatives aux magistrats

La rémunération des magistrats[74] a atteint 284,7 millions d'euros en 2013 et est estimée à 286,8 millions d'euros pour 2014. Un crédit de 256,5 millions d'euros a été inscrit au budget pour 2015, soit 30 millions d'euros de moins que les rémunérations versées en 2013 et 2014. Cette diminution (8,8 millions d'euros) est compensée partiellement par la création de trois nouveaux programmes, à savoir :

1. le Collège des cours et tribunaux et son service d'appui (programme 12.56.7) ;
2. le Collège du ministère public et son service d'appui (programme 12.56.8) ;
3. la Cour de cassation (programme 12.56.9)[75].

Étant donné que le crédit alloué est inférieur aux crédits utilisés les années précédentes, il est probable que ce crédit soit insuffisant pour rémunérer les magistrats nommés de l'ordre judiciaire.

La Cour des comptes fait également observer qu'aucun crédit de personnel supplémentaire n'est prévu pour compléter le cadre de l'ordre judiciaire, comme le

---

[72] La réduction du crédit alloué est liée à concurrence de 10,2 millions d'euros à la suppression du programme 51.5 « Protection de la jeunesse » à la suite de la sixième réforme de l'État.

[73] La Cour des comptes n'a reçu aucune information du SPF Justice sur les crédits y afférents.

[74] Allocation de base 12.56.04.11.00.03.

[75] Loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, articles 9,10, 12, 13, 14 et 15.

prévoit la loi BHV[76]. Le SPF Justice estime le coût de personnel supplémentaire à 4,5 millions d'euros.

### 1.3 Subventions-traitements - Laïcité

La loi du 21 juin 2002[77] et ses arrêtés d'exécution règlent la reconnaissance et l'organisation du Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles. Le Conseil central se compose d'un secrétariat fédéral, de 12 centres provinciaux et de 44 centres locaux. Les traitements des délégués sont pris en charge par le Trésor[78].

La Cour des comptes souligne que les crédits consommés en 2013 (14,5 millions d'euros) et les crédits estimés pour 2014 (15,1 millions d'euros) dépassent de plus de 3 millions d'euros les crédits inscrits dans le présent projet de budget (11,4 millions d'euros). En outre, l'administration signale que trois centres locaux supplémentaires seront reconnus en 2015. Étant donné que les traitements des délégués nommés supplémentaires sont à la charge du SPF Justice, les crédits alloués à cet effet seront insuffisants[79].

## 2 Frais de fonctionnement

Le SPF Justice est confronté depuis plusieurs années à un arriéré de paiement structurel. Il n'existe pas de relevé complet des dettes car le département n'a pas encore généralisé l'utilisation de SAP-Fedcom, de sorte que toutes les dettes ne sont pas immédiatement comptabilisées. Comme il n'est pas possible d'établir l'arriéré de paiement à partir de SAP-Fedcom, le SPF en fait une estimation mise à jour régulièrement, selon laquelle l'arriéré de paiement peut être évalué à plus de 182,9 millions d'euros au 31 décembre 2014.

En raison de la mesure d'économie linéaire de 20 % sur les crédits de fonctionnement de l'année budgétaire 2015, ceux du SPF Justice diminuent de 63,0 millions d'euros.

La Cour des comptes souligne que les crédits alloués dans le présent projet de budget ne permettront pas de résorber l'arriéré de paiement du SPF Justice. En l'absence d'autres mesures, les crédits accordés ne suffiront probablement pas pour liquider toutes les dépenses suivantes :

---

[76] Loi du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution. L'article 66 dispose que le budget général des dépenses prévoit des moyens pour atteindre 100 % du cadre en 2014 tenant compte des délais nécessaires à la procédure d'engagement. Si les crédits du SPF Justice inscrits pour les juridictions ordinaires sont insuffisants, un complément sera octroyé au moyen de la provision interdépartementale.

[77] Loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues.

[78] Allocation de base 12.59.10.11.00.03 – Laïcité.

[79] Le SPF Justice a estimé à 13,4 millions d'euros les crédits supplémentaires nécessaires pour pourvoir tous les emplois vacants reconnus et à reconnaître en 2015 dans le cadre des cultes et de la laïcité.

- Frais de fonctionnement des établissements pénitentiaires[80] destinés à couvrir le fonctionnement général (uniformes, fournitures de bureau, énergie, …).
  Les crédits utilisés en 2012 et 2013 s'élevaient respectivement à 25,8 millions d'euros et à 27,5 millions d'euros. Les crédits consommés jusqu'à la mi-novembre 2014 atteignaient 23,8 millions d'euros. L'arriéré de paiement est estimé à 15,7 millions d'euros. Le projet de budget actuel prévoit un montant de 24 millions d'euros.

- Nourriture et entretien des détenus[81].
  Les crédits consommés en 2012 et 2013 s'élevaient respectivement à 16,7 millions d'euros et à 16,9 millions d'euros. Les crédits consommés jusqu'à la mi-novembre 2014 atteignaient 13,4 millions d'euros. L'arriéré de paiement est estimé à 3,6 millions d'euros. Le projet de budget actuel prévoit un montant de 16,8 millions d'euros.

- Frais de fonctionnement du service médical des établissements pénitentiaires[82].
  Les crédits consommés en 2012 et 2013 s'élevaient respectivement à 16 millions d'euros et à 13,8 millions d'euros. Les crédits consommés jusqu'à la mi-novembre 2014 atteignaient 12,3 millions d'euros. L'arriéré de paiement est estimé à 6,8 millions d'euros. Le projet de budget actuel prévoit un montant de 12,0 millions d'euros.

- Frais médicaux au profit des détenus et des internés[83].
  Les crédits consommés en 2012 et 2013 s'élevaient respectivement à 22,5 millions d'euros et à 12,1 millions d'euros. Les crédits consommés jusqu'à la mi-novembre 2014 atteignaient 8,3 millions d'euros. L'arriéré de paiement est estimé à 42,6 millions d'euros. Le projet de budget actuel prévoit un montant de 7,9 millions d'euros.

- Frais de fonctionnement de l'ordre judiciaire[84]
  Les crédits consommés en 2012 et 2013 s'élevaient respectivement à 58,7 millions d'euros et à 59,2 millions d'euros. Les crédits consommés jusqu'à la mi-novembre 2014 atteignaient 52,4 millions d'euros. L'arriéré de paiement est estimé à 26,0 millions d'euros. Le crédit prévu pour l'année 2015 est de 48 millions d'euros.

- Frais de justice[85].
  Ces dernières années, le département a dû reporter un montant croissant de factures impayées à des années budgétaires ultérieures. Ainsi, il a reporté à l'année budgétaire suivante près de 30 millions d'euros en 2012 et 54,7 millions d'euros en 2013. Les crédits consommés jusqu'à la mi-novembre 2014 atteignaient

---

[80] Allocation de base 12.51.02.12.11.01.

[81] Allocation de base 12.51.11.12.11.31.

[82] Allocation de base 12.51.31.12.11.01.

[83] Allocation de base 12.51.32.12.11.31.

[84] Allocation de base 12.56.02.12.11.01.

[85] Allocation de base 12.56.03.12.11.40.

64,4 millions d'euros. Le déficit est estimé à 88,2 millions d'euros pour l'année 2014. La Cour des comptes fait observer que le crédit de 71,2 millions d'euros inscrit pour l'année budgétaire 2015 (-16,7 millions d'euros par rapport à l'année budgétaire 2014) est inférieur à l'arriéré estimé fin 2014. Elle attire en outre l'attention sur le fait que les dépenses augmenteront encore probablement ces prochaines années à la suite de la nouvelle loi du 5 mai 2014 relative à l'internement des personnes et de la directive 2010/64/UE relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales.

## 3 Crédits inscrits pour les établissements pénitentiaires récemment ouverts

Les prisons de Marche, Beveren et Leuze ouvertes récemment ont été construites dans le cadre d'un contrat DBFM[86]. Le Centre de psychiatrie légale (CPL) de Gand[87] est exploité par un partenaire privé.

- Le crédit prévu de 10,5 millions d'euros[88] ne sera probablement pas suffisant pour payer la redevance DBFM. En cas d'occupation complète à raison de 312 détenus[89], cette redevance s'élève à 13,1 millions d'euros.
- Le crédit alloué de 9,4 millions d'euros[90] ne sera probablement pas suffisant pour payer au consortium qui exploite le CPL de Gand la redevance contractuelle, qui est estimée à 12 millions d'euros par le SPF Justice.

## 4 Crédits Optifed

Le conseil des ministres du 31 mars 2014 a approuvé dans le cadre d'Optifed 15 projets ayant une incidence financière de 10 millions d'euros. Les crédits nécessaires à cet effet ont été alloués par le biais de la provision interdépartementale du SPF Budget et Contrôle de la gestion. La majeure partie de ces projets est utilisée pour financer des dépenses récurrentes. Le SPF Justice demande pour 2015 la poursuite du financement de projets déposés antérieurement à hauteur de 7,5 millions d'euros, dont 3 millions d'euros sont destinés au paiement des rémunérations et des allocations des agents statutaires.

Comme en 2014, le SPF Justice dispose d'un droit de tirage de 10 millions d'euros sur la provision interdépartementale et il doit à cet effet soumettre des projets concrets pour 2015 au ministre du Budget et au conseil des ministres moyennant l'avis préalable de l'inspection des finances. La Cour des comptes répète que, si l'intention est de soutenir en permanence les projets dans le cadre de ces programmes, il conviendrait de prévoir les crédits destinés à couvrir les frais récurrents dans le programme budgétaire concerné du SPF Justice plutôt que dans la provision interdépartementale.

---

86 Design, Build, Finance, Maintain & Operate (Conception, Construction, Financement, Entretien et Gestion).

87 Le Centre de psychiatrie légale d'Anvers ne sera probablement pas opérationnel en 2015.

88 Allocation de base 12.51.71.12.11.35.

89 Lors de la confection du budget, le SPF Justice a tenu compte d'une surpopulation de 46 détenus, qui entraînerait une redevance supplémentaire de 0,4 million d'euros.

90 Allocation de base 12.51.71.12.11.36.

# Section 13 – SPF Intérieur

## 1 Programme 13.54.8 – Financement des prézones et des zones de secours

Dans le cadre de la réforme de la sécurité civile et des services d'incendie, qui découle de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, les services d'incendie communaux seront intégrés dans 34 zones de secours à partir du 1er janvier 2015. Au cours de la phase transitoire de la réforme en cours, les zones de secours ont été précédées de « prézones opérationnelles ». Les nouvelles entités juridiques disposeront de budgets propres pour fonctionner et assurer leurs missions.

Ces budgets sont financés par l'État par le biais d'une dotation fédérale de base et de dotations fédérales complémentaires, auxquelles sont appliquées des clés de répartition. La dotation fédérale de base a été fixée à hauteur de 31,7 millions d'euros dans le budget 2015[91]. Les dotations fédérales complémentaires, octroyées pour l'harmonisation des barèmes, le mandat des commandants de zone, les régimes de fin de carrière et l'aide aux recrutements et aux investissements, s'élèvent à 65,4 millions d'euros de crédits d'engagement et à 65,0 millions d'euros de crédits de liquidation dans le budget 2015[92]. Les dotations au service d'incendie de Bruxelles-Capitale[93] et les dotations relatives aux cours pour sapeurs-pompiers[94] découlent aussi en tout ou en partie de la réforme des services d'incendie. Le budget 2015 prévoit à cet effet des crédits à concurrence de respectivement 2,6 millions d'euros et 13,5 millions d'euros. Les crédits d'investissement destinés au matériel[95], pour lesquels le budget prévoit 15,3 millions d'euros en engagement et 16,2 millions d'euros en liquidation, découlent aussi en partie de la réforme précitée.

Ces crédits ne sont pas suffisamment commentés dans la justification du budget.

Plus concrètement, ces crédits sont la conséquence du plan suivant de financement de la réforme, qui a été adopté en mars 2014 et qui prévoit une augmentation des moyens en question jusque 2018.

---

[91] Allocation de base 54.80.43.54.01 – Allocations aux zones de secours pour créer les futures zones de secours dans le cadre de la réforme des services d'incendie.

[92] Allocation de base 54.80.43.54.02 – Allocations aux zones de secours pour financer la réforme, acquérir du matériel spécial et d'équipement et assurer le recrutement des pompiers.

[93] Allocation de base 54.80.45.35.03 – Allocations au service d'incendie de Bruxelles-Capitale pour acquérir du matériel spécial et d'équipement.

[94] Allocation de base 54.60.43.12.12 – Organisation de cours pour officiers des services d'incendie et pour sapeurs-pompiers, et intervention en faveur des centres de formation.

[95] Allocation de base 54.20.63.21.08 – Crédit d'investissement pour l'acquisition pour compte des agglomérations, des intercommunales et des communes, de matériel et d'équipements concernant le fonctionnement des services d'incendie.

**Tableau – Plan de financement de la réforme de la sécurité civile (en millions d'euros)**

| Description | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|
| **1. Dotations de base aux 34 zones** | **32,364** | **31,292** | **31,292** | **31,292** | **31,292** |
| **2. Dotation complémentaire aux 34 zones** | **19,563** | **65,159** | **95,876** | **99,092** | **102,308** |
| 2.1 Aide au recrutement / investissement | 19,563 | 42,063 | 69,563 | 69,563 | 69,563 |
| 2.2 Harmonisation barémique | | 19,205 | 19,205 | 19,205 | 19,205 |
| 2.3 Mandat commandants de zone | | 0,674 | 0,674 | 0,674 | 0,674 |
| 2.4 Aménagement fin de carrière | | 3,216 | 6,433 | 9,649 | 12,866 |
| **3. Dotation SIAMU** | **1,633** | **2,633** | **3,133** | **3,633** | **4,133** |
| **4. Aide indirectes** | **25,542** | **28,493** | **33,836** | **36,969** | **36,463** |
| 4.1 Subside formation | 10,387 | 13,338 | 18,681 | 21,808 | 21,308 |
| 4.2 Subside matériel aux 34 zones | 15,155 | 15,155 | 15,155 | 15,155 | 15,155 |
| **Total** | **79,102** | **127,577** | **164,137** | **170,980** | **174,196** |

*Source : budget général des dépenses, p. 11 - 41*

Le nouvel accord de gouvernement fédéral[96] précise que les efforts visant à financer la réforme seront poursuivis.

[96] Accord de gouvernement fédéral du 10 octobre 2014, p. 141.

## Section 14 – SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement

### Division 54 – Direction générale de la coopération au développement et aide humanitaire (DGD)

Pour 2014, le budget de la Coopération s'élevait à 1.355,75 millions d'euros. Le budget disponible en 2015 s'élève à 1.223,08 millions d'euros, soit une réduction de 9,8 %.

Sur les crédits demandés par la DGD, outre une économie de 13,37 millions d'euros à réaliser dans le cadre des réunions bilatérales, une économie de 150 millions d'euros a été décidée par le Gouvernement[97] pour les crédits de liquidation, avec une adaptation en conséquence des crédits d'engagement. Cette économie devra croître de manière linéaire pour atteindre 270,3 millions d'euros en 2019 et sera réalisée en dehors des crédits des allocations de base de code SEC 8[98].

Les économies concernent, pour 2015, les programmes 15.54.10-Coopération technique belge[99] et 14.54.33 -Contributions aux banques de développement.

Pour le programme « Contributions aux banques de développement », les économies seront réalisées par une renégociation du calendrier de paiement de la contribution due à l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale[100]. La dix-septième reconstitution des ressources de l'IDA, d'un montant principal de 358,65 millions d'euros, devait être versée en trois tranches annuelles de 119,55 millions d'euros chacune[101], de 2014 à 2016. Le délai de paiement serait toutefois porté à neuf ans au lieu de trois. Ainsi, si la première tranche a bien été liquidée en 2014, aucun crédit de liquidation n'est prévu pour 2015, 9,27 millions devraient être liquidés en 2016 et le solde devrait être payé par tranche de 42,94 millions de 2017 à 2022.

Cet allongement du délai, autorisé dans le cadre de l'acte d'engagement envers la Banque mondiale, entraînera un coût supplémentaire estimé à 27 millions d'euros[102].

Pour les années suivantes, la DGD devra tenir compte, pour réaliser des économies supplémentaires, des cycles pluriannuels inhérents à la programmation de la coopération gouvernementale (programme 14.54.1), de la coopération non

---

97 Conseil des ministres du 15 octobre 2014, notifications budget 2015-2019, p.14.

98 Ces allocations concernent, d'une part, la participation de la Belgique à l'augmentation du capital de la Banque africaine de développement et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et, d'autre part, le financement de la SA BIO.

99 Des réductions de crédits sont notamment prévues pour la couverture des frais de la CTB, pour le plan de relance dans les provinces du Kivu et pour l'aide budgétaire.

100 Allocation de base 14.54.33.54.42.09-Affiliation de la Belgique à l'Association Internationale de Développement.

101 Arrêté royal du 10 avril 2014 relatif à la contribution à la 17e reconstitution des ressources de l'IDA (IDA-XVII).

102 Voir justifications du BGD Section 14.

gouvernementale (programme 14.54.2) et de la coopération multilatérale (Programme 14.54.3).

En tout état de cause, étant donné les diminutions progressives du budget alloué à la DGD[103], les perspectives d'augmentation de l'aide publique au développement restent compromises, à moins d'une augmentation de la participation d'autres intervenants publics.

[103] Entre 2010 et 2013, la part de la DGD dans le total de l'APD belge oscillait entre 57 et 66 %.

## Section 16 – Ministère de la Défense

Lors du conclave budgétaire du 15 octobre dernier, le conseil des ministres a décidé de mettre en œuvre, entre 2015 et 2019, un programme de réduction des crédits inscrits à la section 16 du budget général des dépenses. Cette mesure d'économie se concrétisera essentiellement sous deux formes.

En premier lieu, une diminution forfaitaire et progressive des moyens inscrits au sein de cette section sera mise en œuvre pendant la durée de la législature. Pour l'année 2015, la tranche annuelle de réduction des crédits (par rapport aux moyens sollicités par la Défense avant le conclave budgétaire) est fixée à 193,1 millions d'euros en engagement et à 219,9 millions d'euros en liquidation. Ces tranches de réduction seront ensuite progressivement accrues jusqu'à représenter, en 2019, un montant annuel de 360,6 millions d'euros en crédits d'engagement et de 397,6 millions d'euros en crédits de liquidation.

En outre, le budget de la Défense a également été soumis à d'autres mesures de maîtrise des dépenses. Parmi celles-ci, la Cour des comptes souligne que la décision prise par le gouvernement de supprimer, dans le tableau des crédits de cette section budgétaire, tous les crédits d'investissement pour le renouvellement du matériel courant, du matériel majeur et de l'infrastructure des forces armées (optique engagement) aura pour effet d'accentuer la baisse des moyens globalement mis à la disposition de la Défense. Cette suppression ne se limite pas à la seule année 2015 mais doit acquérir un caractère permanent jusqu' à la fin de la législature.

Il a néanmoins été prévu qu'en cours d'année, le ministre de la Défense pourrait faire appel à la provision interdépartementale pour la réalisation des marchés qui seraient considérés comme urgents. La Cour renvoie aux commentaires qu'elle formule à cet égard dans le présent rapport budgétaire pour la section 03 du budget général des dépenses.

En 2015, l'impact global des mesures précitées conduit finalement à une réduction des moyens de la Défense de 353,7 millions d'euros en engagement et de 255,9 millions d'euros en liquidation. Les crédits inscrits s'élèvent donc à 2.261,9 millions d'euros en engagement et à 2.355,9 millions d'euros en liquidation.

A l'horizon 2019, la réduction des moyens alloués au département de la Défense correspondra à 20,1% des crédits d'engagement et à 17,6 % des crédits de liquidation qui avaient été approuvés par le législateur pour le budget 2014. Cette réduction est équivalente à celle qui a été constatée pour les mêmes crédits au cours des années 2000 à 2013.

En termes cumulés, la réduction des crédits d'engagement et de liquidation inscrits à la section 16 du budget général des dépenses de 2015 à 2019 s'élèvera environ à 1,7

milliard d'euros[104]. Comme l'indiquent les documents justificatifs annexés au projet de budget, un nouveau plan stratégique sera élaboré pour tenir compte des adaptations structurelles rendues nécessaires par cette diminution de moyens. La publication de ce nouveau projet est prévue pour la mi-2015.

A court terme, les principales conséquences de ces mesures d'économies sur le budget de la Défense seront les suivantes.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 1.662,9 millions d'euros. L'objectif de recrutement de nouveaux militaires a dès lors été revu à la baisse, passant de 1.690 à 1.360 unités.

Les moyens destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement (502,8 millions d'euros) ont été réduits de 86,9 millions d'euros en crédits d'engagement, soit une diminution de 14,7 % par rapport aux moyens sollicités. Cela conduira à une réduction des activités d'entraînement du personnel militaire. Ainsi, les notes justificatives annexées au projet de budget mentionnent que l'ampleur du plan de vol diminuera entre 2014 et 2015 (de 10 à 50 % selon le type d'appareil)[105], que la composante Marine diminuera son programme de navigation de l'ordre de 10 % et que le nombre de jours de manœuvre prévu en 2015 sera inférieur de 10 % à celui prévu en 2014.

La Cour signale à cet égard que si la réduction des moyens affectés à l'entretien du matériel volant (-19,5 %) et du matériel navigant (-12,8 %) semble conforme avec la réduction de ces prestations, il pourrait ne pas en être de même des crédits destinés à l'entretien du matériel roulant (-18,1 %). Les notes justificatives annexées au projet de budget mentionnent en effet qu'un ajustement des crédits sera probablement nécessaire pour faire face aux dépenses actuellement attendues. Cette situation résulte, entre autres, du fait que certaines prestations de 2014 devront être reportées en 2015 par suite des mesures de maîtrise des dépenses (essentiellement sous la forme de blocage administratifs de crédits) adoptées dans les derniers mois de cette année[106].

Les crédits d'investissement inscrits dans le projet de budget 2015 s'élèvent à 0,2 million d'euros en engagement (-200,2 millions d'euros) et à 78,3 millions en liquidation (-143,5 millions d'euros)[107].

---

[104] Compte tenu du caractère difficilement compressible des dépenses de personnel, leur part dans le budget de la Défense passera de 70% des crédits en 2015 à 79% en 2019.

[105] C'est ainsi, par exemple, que le nombre d'heures de vol sur avions F16 passe de 11.500 heures à 10.500; sur A-109 de 4.000 à 2.000, sur C130 de 6.000 à 4.000, etc. (Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2015. 16. Ministère de la Défense nationale, doc. parl. Chambre, DOC 54 0497/010, pp. 27-29).

[106] Voir notamment les circulaires émises par le ministre du Budget visant au renforcement de la prudence budgétaire, en date du 10 septembre et du 23 octobre 2014.

[107] Ces montants ne prennent pas en compte les crédits versés au titre de contributions obligatoires à l'OTAN et repris dans l'activité 16.50.4.2. (14,0 millions d'euros).

Les notes justificatives annexées au projet de budget indiquent que la Défense nationale pourra faire appel en 2015 à la provision interdépartementale, au sein de laquelle un montant de 100 millions d'euros est spécifiquement prévu pour la réalisation des dépenses d'investissement des administrations fédérales.

La Cour fait remarquer à cet égard que l'inscription de ces 100 millions d'euros dans la provision interdépartementale n'exclut cependant pas le risque d'une sous-estimation des crédits, pour les raisons suivantes :

a) La Défense sollicitait initialement 214,4 millions d'euros en engagement pour ses dépenses d'investissement dont une partie concerne des projets qui peuvent difficilement être évités ou reportés. Plus particulièrement :

- La réalisation de travaux d'aménagement à l'aéroport de Melsbroek est estimée à 64,9 millions d'euros, pour accueillir les nouveaux avions de transport A400M à partir de 2018.
- Dans la note justificative annexée au présent projet de budget, le gouvernement a souligné que le renouvellement de l'équipement des forces armées demeurait une des priorités de la Défense et qu'à ce titre, l'effort consenti demeure insuffisant[108]. La réalisation de la tranche 2015 du plan pluriannuel de rééquipement est estimée à 59,7 millions d'euros.
- La suppression intégrale des crédits d'investissement militaire porte également sur les dépenses récurrentes de renouvellement du matériel courant - essentiellement les armes de destruction et les munitions, les véhicules de transport et le matériel informatique – ainsi que sur les dépenses d'acquisition et de préservation des bâtiments confiés à la gestion de la Défense. Sur la base des réalisations des années antérieures, les besoins estimés par le département s'élevaient respectivement à 26,6 millions et à 45,9 millions d'euros.
- Enfin, les estimations initiales de la Défense nationale ne prenaient pas en compte les crédits nécessaires à la réalisation de travaux au village du SHAPE, estimés à 7,5 millions d'euros.

b) Sur la base de l'encours existant, les besoins nécessaires pour la liquidation en 2015 des dépenses relatives à l'exécution des programmes de renouvellement du matériel majeur (programme 16.50.2, activité 2) avaient été estimés par la Défense à 147,9 millions d'euros. Les crédits qui ont été finalement inscrits pour cet objet dans le projet de budget général des dépenses ne s'élèvent qu'à 29,1 millions d'euros, soit une différence de 118,8 millions d'euros.

---

[108] « *Le renouvellement de l'équipement des forces armées demeure une des priorités de la Défense. (…) Si une partie des matériels majeurs a récemment été remplacée, l'effort consenti demeure insuffisant. Les unités de la Composante Terre, en particulier, souffrent d'une carence en matériel de combat qui hypothèque leur capacité d'intervention (…) En 2015, on s'attachera à mener à bonne fin les marchés conclus au cours des législatures précédentes.* » (Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2015. 16. Ministère de la Défense nationale, doc. parl. Chambre DOC 54 0497/010, pp. 38-39).

c) De plus, la possibilité de faire appel à la provision interdépartementale pour la réalisation des dépenses d'investissement, à concurrence de 100 millions d'euros, n'est pas exclusivement réservée à la Défense, elle concerne l'ensemble des départements ministériels.

Les crédits inscrits au programme *16.50.5* ne prennent pas encore en compte la décision du gouvernement de prolonger la mission des avions F-16 en soutien de la coalition internationale en Irak pendant les six premiers mois de l'année 2015[109].

[109] Le coût mensuel de cette mission est estimé à 3,8 millions d'euros par mois.

# Section 17 – Police fédérale et fonctionnement intégré

## 1 Arrêt de la Cour constitutionnelle

Les articles 85 et suivants de la loi du 28 décembre 2011[110] ont modifié l'âge de la pension dans le secteur public. Les règles dérogatoires prévues aux articles 5 et 10 de la loi du 30 mars 2001[111] étaient néanmoins toujours applicables aux membres du cadre opérationnel de la police intégrée, mais, à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle[112], ces derniers ne peuvent plus invoquer ces règles dérogatoires depuis le 11 juillet 2014.

Le nombre de départs à la retraite sera dès lors sans doute plus faible en 2014 et en 2015 que les estimations reprises dans le projet de budget 2015. Comme notamment l'accord de gouvernement prévoit la mise en place d'un régime transitoire dont les modalités ne sont pas encore connues, la police fédérale n'est pas encore en mesure d'informer la Cour avec précision de l'incidence que cet arrêt aura sur son budget.

## 2 Personnel détaché des zones (allocation de base 17.90.22.12.21.48)

Les zones de police locale mettent du personnel à la disposition des centres d'information et de communication (CIC) et des carrefours d'information d'arrondissement (CIA).

Le manque de crédits de liquidation destinés à couvrir les indemnités octroyées au personnel mis à disposition est estimé à 5,8 millions d'euros pour 2014. L'utilisation de ces crédits est estimée à 27 millions d'euros pour 2015. La Cour des comptes signale que le projet de budget actuel[113] prévoit seulement un crédit de 17,1 millions d'euros.

## 3 Dotations aux zones de police

Le financement des zones de police locale est régi par l'article 41 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et précisé dans l'arrêté royal du 2 août 2002 relatif à l'octroi de la subvention fédérale de base définitive et d'une allocation pour équipements de maintien de l'ordre.

Pour assurer ce financement, des crédits ont été inscrits aux allocations de base suivantes de la section 17 :

1. 90.11.01.00.01 – Provision destinée à encourager la politique de recrutement (8,4 millions d'euros)
2. 90.11.43.51.01 – Dotation fédérale aux zones de police (709,8 millions d'euros)

---

[110] Loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, telle que modifiée par l'article 3 de la loi du 13 décembre 2012 portant diverses dispositions modificatives relatives aux pensions du secteur public.

[111] Loi du 30 mars 2001 relative à la pension du personnel des services de police et de leurs ayants droits.

[112] Arrêt n° 103/2014 de la Cour constitutionnelle.

[113] Allocation de base 90.22.12.21.48.

1. 90.11.43.51.07 – Dotation fédérale pour le remplacement de la tenue maintien de l'ordre (0,4 million d'euros)

La dotation aux zones de police est constituée de la subvention fédérale de base[114], d'une dotation supplémentaire[115] et de la dotation Salduz. Le montant de la subvention fédérale de base a pour fondement les articles 2 à 4 de l'arrêté royal précité du 2 août 2002. Pour le budget 2015, le gouvernement a décidé de réaliser une économie de 2 % (14,5 millions d'euros) sur les dotations octroyées aux zones de police. La Cour des comptes signale que pareille mesure nécessite l'adaptation de l'arrêté royal du 2 août 2002.

En vertu de l'article 7 de l'arrêté royal du 2 août 2002, les zones qui estiment avoir un problème objectif peuvent introduire un dossier motivé en vue d'obtenir une dotation supplémentaire[116]. Différentes zones n'ayant pas introduit de dossier ont saisi le Conseil d'État contre ce système.

En 2009, le Conseil d'État a partiellement annulé les arrêtés d'octroi de la dotation supplémentaire pris en vertu de l'article précité pour les années 2002 à 2009. Les répercussions budgétaires ont été estimées à 28,2 millions d'euros, hors intérêts, pour 53 zones. La Cour des comptes souligne depuis 2011[117] qu'il y a lieu d'établir un texte réglementaire adapté et de prévoir des crédits dans ce cadre.

Un jugement rendu le 9 janvier 2014 par un tribunal de première instance à la requête de 34 zones condamne l'État belge au paiement de 23,2 millions d'euros pour cette dotation supplémentaire (ventilés entre une somme en principal de 17,1 millions d'euros et des intérêts à hauteur de 6,1 millions d'euros). La charge d'intérêts journalière après le 9 janvier 2014 est estimée à 1.288 euros. La dette en principal vis-à-vis des zones qui n'ont pas encore esté en justice est estimée à 11,1 millions d'euros (hors intérêts). Les autorités fédérales ont interjeté appel du jugement précité.

## 4 Relèvement du quota de recrutement d'agents pour la police intégrée

Le gouvernement précédent avait décidé en conseil des ministres du 11 mai 2012 de renforcer exceptionnellement cette année-là l'effectif de la police fédérale de 175 unités et de porter le quota de recrutement à 1.100 unités. Les dépenses consécutives à cette décision ont été couvertes en 2012-2014 par la provision interdépartementale. Le projet de budget actuel prévoit également un montant de 10,1 millions d'euros dans la

---

[114] Arrêté royal du 2 août 2002, article 3.

[115] Arrêté royal du 2 août 2002, article 7.

[116] Cette dotation supplémentaire s'élève à 52 millions d'euros pour l'année budgétaire 2015.

[117] Commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2011, Doc. parl., Chambre, DOC 53 1347/003, p. 35.

provision interdépartementale pour financer ces dépenses. La Cour des comptes a déjà dénoncé cette pratique dans le passé[118].

Pour faire face aux déficits structurels, il a été décidé mi-2012 de relever encore le quota de recrutement annuel, qui est alors passé de 1.100 à 1.400 unités, et de le relever exceptionnellement à 1.500 unités en 2013[119]. Le conseil des ministres du 10 octobre 2013 a dégagé à cet effet une enveloppe de 11,3 millions d'euros. Lors de la confection du budget 2015, la police fédérale a signalé qu'un montant de 3,5 millions d'euros est nécessaire en plus de cette enveloppe pour permettre le financement de ces recrutements.

Le gouvernement a décidé de réduire les crédits de personnel de façon linéaire à raison de 4 %, soit 31,5 millions d'euros. Les crédits de personnel prévus dans l'actuel projet de budget permettront de recruter seulement 800 agents sur les 1.400 initialement prévus.

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

La loi-programme du 22 juin 2012 a inséré dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, un article 115, § 4bis, de manière que la police administrative puisse demander, outre le régime existant prévu à l'article 115, une rétribution pour les missions qu'elle accomplit pour des tiers[120]. Le Roi détermine ces missions par arrêté délibéré en conseil des ministres, ainsi que les conditions et modalités de ces missions. Les recettes seront affectées à un fonds budgétaire organique.

La Cour des comptes fait observer qu'aucun arrêté royal n'a été pris et qu'aucune estimation des recettes adaptée n'a été inscrite au budget.

## 6 Disposition légale 2.17.12

Par dérogation à l'article 66 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, une nouvelle disposition légale 2.17.12 permet d'octroyer des avances au comptable des avances de la police fédérale à concurrence de 2,7 millions d'euros par an. Le comptable peut distribuer ces avances aux officiers de liaison basés à l'étranger et au comptable adjoint de la Direction des unités spéciales.

---

[118] Durant l'examen des projets de budget pour l'année 2013 (Doc. parl., Chambre, DOC 53 2521/004, p. 49-51) et 2014 ( Doc. parl., Chambre, DOC 53 3070/004, p. 49), la Cour avait souligné que cette provision assure principalement le financement de dépenses récurrentes, qui doivent être prévues dans les programmes budgétaires concernés et non dans la provision interdépartementale.

[119] Décisions du conseil des ministres des 20 juillet et 30 novembre 2012.

[120] Par exemple, jusqu'à présent, l'intervention de la police lors de compétitions sportives et de festivals musicaux ne donne pas lieu à la facturation d'une rétribution aux organisateurs.

Selon la nouvelle disposition légale, le solde éventuel de ces avances au 31 décembre 2015 peut servir à couvrir les besoins pour 2016.

La Cour des comptes souligne que pareil report est contraire au principe de l'annualité du budget.

## Section 18 – SPF Finances

### 1. Progamme 18.40.0 – Indemnité à bpost

Conformément à l'accord de principe du 22 décembre 2009, l'État fédéral verse chaque année à bpost une indemnité pour l'utilisation des comptes en banque 679 des comptables de l'État. Depuis le cinquième contrat de gestion qui est entré en vigueur le 1er janvier 2014, cette indemnité est intégralement mise à la charge du SPF Finances. Un crédit de 31,1 millions d'euros a été prévu à cet effet pour l'année budgétaire 2015.

Sur la base du nombre moyen de transactions annuelles des années précédentes (43,3 millions) multiplié par le coût par transaction, à savoir 0,895 euros[121], le SPF Finances estime l'indemnité bpost à 38,8 millions d'euros. Le crédit prévu sera donc probablement insuffisant[122].

Le conseil des ministres du 15 octobre 2014 a décidé de lancer un marché public en vue de confier la fonction de caissier à une institution financière dans le cadre de l'introduction d'un système de « cash pooling » (centralisation des liquidités). La Cour souligne à ce sujet que, compte tenu du délai nécessaire pour finaliser le marché public ainsi que des adaptations logistiques nécessaires au SPF Finances, il n'est pas certain que les gains d'efficacité visés pourront déjà être réalisés en 2015.

### 2. Programme 18.40.0 – Frais de justice et de poursuite

Depuis 2012, les frais de justice et de poursuite résultant de litiges fiscaux sont directement imputés au budget général des dépenses du SPF Finances[123]. Un montant de 48,8 millions d'euros a été prévu pour 2015.

S'appuyant sur les données du passé, les prescriptions de la législation en vigueur en la matière[124] et compte tenu des dépenses supplémentaires à la suite de l'entrée en vigueur en 2013 de la loi du 22 avril 2012 relative à la police de la circulation routière[125], l'administration estime ces coûts à 72,8 millions d'euros.

---

[121] L'article 2.2 de l'accord de principe du 22 décembre 2009 fixe le tarif applicable par opération. Le nombre d'opérations était d'environ 43,1 millions en 2011 et d'un peu plus de 43,4 millions en 2012 et 2013.

[122] La justification du budget général des dépenses du SPF Finances indique également que la situation de ce crédit sera revue lors du contrôle budgétaire 2015 (Doc. parl., Chambre, DOC 54 0497/012,p. 11).

[123] Allocation de base 40.02.12.11.11. Jusqu'en 2011, la différence entre les frais récupérés et les frais versés était uniquement comptabilisée comme recette non fiscale courante de l'administration des impôts directs (Titre I, section II, Chapitre 18, § 3, article 12.11.01).

[124] Arrêté royal du 27 août 1993 d'exécution du code des impôts sur les revenus (article 172).

[125] La loi du 22 avril 2012 modifiant la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968 (Doc. parl., Chambre, DOC 53 2074/002). Cette loi a introduit l'ordre de paiement, un instrument supplémentaire de perception des amendes de roulage si la perception immédiate ou la transaction ne porte pas ses fruits. L'objectif est d'éviter une citation devant le tribunal de police. L'application de ce nouvel instrument a atteint sa vitesse de croisière.

**Tableau – Aperçu des frais de justice et de poursuite pour la période 2012-2015 (en millions d'euros)**

| Année | AB 40.02.12.11.11 |
|---|---|
| 2012 (utilisation) | 58,2 |
| 2013 (utilisation) | 62,8 |
| 2014 (octroi) | 60,4 |
| 2015 (octroi) | 48,8 |

*Source : Cour des comptes*

La Cour des comptes souligne que le crédit octroyé sera probablement insuffisant pour supporter les frais de justice et de poursuite.

### 3. Programme 18.52.0 – Crédits de personnel - Douane et accises

Le conseil des ministres du 8 juin 2012 a décidé, dans le cadre d'Optifed[126], d'introduire un service continu dans les services douaniers (permanence 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7). L'introduction de ce système en équipe a nécessité le recrutement de 385 douaniers supplémentaires[127]. L'administration estime le coût annuel de ces douaniers supplémentaires à environ 10 millions d'euros.

Le conseil des ministres du 15 octobre 2014 a décidé de réserver un crédit de 30,3 millions d'euros de la provision interdépartementale pour financer des dépenses dans le cadre d'Optifed, dont 10,1 millions d'euros pour financer le service continu des services douaniers.

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

### 4. Programme 18.53.0 – Avances en matière de créances alimentaires

Un crédit de 25,6 millions d'euros est prévu pour l'année budgétaire 2015 pour le paiement des avances en matière de créances alimentaires, comme le prévoit la loi du 21 février 2003 créant un service des créances alimentaires (Secal)[128]. Il s'agit là d'une augmentation de 1,2 million d'euros par rapport à l'année budgétaire 2014.

La loi du 12 mai 2014 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. Sur la base d'un modèle de calcul mis au point par

---

[126] Optifed vise à soutenir les projets qui contribuent à améliorer l'efficience du fonctionnement des administrations fédérales sur le plan financier.

[127] Ils ont été recrutés dans le courant des années 2013 et 2014.

[128] Loi du 21 février 2003 créant un service des créances alimentaires au sein du SPF Finances.

*l'Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving* (HIVA – KULeuven)[129], l'administration estime les dépenses supplémentaires liées à ce relèvement de plafond à 8 millions d'euros.

La Cour des comptes souligne que le crédit précité de 25,6 millions d'euros n'intègre pas cette dépense supplémentaire. Il sera dès lors sans doute insuffisant pour payer les avances sur pension alimentaire.

### 5. Programme 18.61.0 – Frais de fonctionnement de la Société fédérale de participation et d'investissement

En exécution de l'article 2, § 3, de la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de participation et d'investissement (SFPI), l'État a l'obligation de rembourser ces charges. Jusqu'en 2013, le budget général des dépenses du SPF Finances prévoyait chaque année à cet effet un crédit d'environ 1 million d'euros[130]. Cependant, ce crédit n'a jamais été utilisé et n'est donc plus repris dans le projet de budget des dépenses depuis 2014.

La Cour des comptes souligne cependant que la non-utilisation des crédits prévus n'implique nullement que la SFPI n'effectue pas de dépenses dans le cadre des missions qui lui ont été déléguées. Étant donné que les crédits prévus étaient à chaque fois insuffisants, ces dépenses ont été payées directement via le compte courant de l'État belge et déduites des intérêts à verser à l'État. Au cours de la période 2008-2013, des dépenses d'un montant d'environ 70,7 millions d'euros ont déjà été compensées de cette manière. Fin décembre 2013, le solde du compte courant s'élevait à +6,6 millions d'euros[131]. Pour les années budgétaires 2014 et 2015, le SPF Finances estime les dépenses effectuées par la SFPI pour le compte de l'État à respectivement 7 millions d'euros et 5 millions d'euros.

La Cour des comptes fait observer qu'une telle manière de procéder est contraire au principe d'universalité du budget, qui dispose que l'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses[132] et qu'elle n'est guère transparente. Étant donné que toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget[133], le budget général des dépenses doit prévoir les crédits nécessaires à cet effet et le budget des voies et moyens doit estimer l'ensemble des recettes.

### 6. Programme 18.60.0 – Bonification d'intérêt pour prêts verts

Ce programme comprend les bonifications d'intérêts (réductions d'intérêts) accordées pour les emprunts contractés par une personne physique entre le 1er janvier 2009 et le

---

[129] Service public fédéral Finances - Belgique – Bulletin de documentation - 72e année, n° 2, 2e trimestre 2012 (p. 161).

[130] Allocation de base 18.61.02.12.11.05.

[131] Le solde du compte courant s'élevait à 3,8 millions d'euros fin août 2014.

[132] Article 60 de la loi du 22 mai 2003.

[133] Article 174, alinéa 2, de la Constitution.

31 décembre 2011 auprès d'un organisme de crédit pour financer des dépenses faites en vue d'économiser l'énergie[134]. Aucun crédit n'a été prévu pour 2015.

Vu les dossiers approuvés par le passé et les paiements effectivement réalisés, l'administration estime le crédit de liquidation nécessaire pour 2015 à 31,9 millions d'euros. Comme il s'agit d'une dépense imposée par la loi, le crédit nécessaire devra être octroyé dans le courant de l'année 2015[135].

La Cour des comptes fait également observer que l'octroi tardif du crédit nécessaire pourrait avoir pour effet le dépassement des délais de paiement prévus à l'article 6 de l'arrêté royal du 12 juillet 2009 concernant la bonification[136].

### 7. Programme 18.61.1 – Plan de soutien à la Grèce approuvé par l'Eurogroupe

Le 21 février 2012, l'Eurogroupe a décidé dans le cadre du deuxième programme d'aide à la Grèce, que les pays qui perçoivent des revenus sur des titres de la dette grecque les reverseraient au gouvernement grec.

Dans le cadre de ce programme d'aide, la Belgique doit rembourser un montant de 181,1 millions d'euros à la Grèce sur la période 2012-2020. Elle en a déjà remboursé 73,4 millions à ce jour. Les paiements doivent être effectués conformément au calendrier de paiement fixé à l'article 26 de la loi du 17 juin 2013[137], qui prévoit le remboursement d'un montant de 29,6 millions d'euros pour 2015. Le crédit prévu au budget[138], à savoir 20,9 millions d'euros, est dès lors insuffisant à concurrence de 8,7 millions d'euros.

### 8. Programme 18.61.1 – Contribution belge au « subsidy account » du PRGT du FMI

Un crédit[139] de 11,8 millions d'euros est prévu au budget 2015 pour payer la contribution belge au « subsidy account » (compte de bonification) du PRGT du FMI[140].

---

134 Allocation de base 61.03.34.41.02 – Bonifications d'intérêt pour prêts verts.

135 À partir des données disponibles, l'administration estime le coût total de la bonification d'intérêt pour prêt vert (période 2009-2044) à environ 322,8 millions d'euros, dont 157,9 millions d'euros ont déjà été payés à ce jour.

136 Arrêté royal du 12 juillet 2009 concernant la bonification d'intérêt pour les contrats de prêt destinés à financer des dépenses faites en vue d'économiser l'énergie (en application de l'article 2 de la loi de relance économique du 27 mars 2009). L'autorité fédérale prend en charge 1,5 % (sur une base annuelle) des intérêts de l'emprunt. L'article 6 dispose que l'administration verse la bonification d'intérêt au prêteur dans les six mois de la réception de la première demande et dans le mois de la réception des demandes suivantes (voir aussi la justification du budget général des dépenses du SPF Finances, Doc. parl., Chambre, DOC 54 0497/012,p.32).

137 Loi du 17 juin 2013 portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable (1).

138 Allocation de base 61.18.35.20.01.

139 Allocation de base 18.61.18.54.42.02.

Cette contribution devait, en principe, être versée sur deux ans, dont la première tranche de 11,8 millions d'euros en 2013 et la deuxième tranche de 29,5 millions d'euros en 2014. Lors du conclave budgétaire de juillet 2013, il a été décidé de reporter chaque tranche de cette contribution d'un an[141]. Cette décision explique pourquoi la contribution de 2013 (11,8 millions d'euros) a été liquidée en 2014.

La contribution de 2014 (29,5 millions d'euros) devrait donc être liquidée en 2015. Le crédit prévu dans le budget général des dépenses, à savoir 11,8 millions d'euros, est toutefois insuffisant à concurrence de 17,7 millions d'euros.

## 9. Programme 18.61.1 – Reconstitution des ressources du Fonds africain de développement

Le conseil des ministres du 13 décembre 2013 a décidé que la Belgique participerait à la treizième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement à concurrence de 100 millions d'euros[142]. Un montant de 90 millions d'euros est inscrit à la charge du budget général des dépenses du SPF Affaires étrangères[143] et 10 millions d'euros à la charge du budget général des dépenses du SPF Finances[144]. Ces contributions doivent être liquidées au cours de la période 2014-2016.

L'article 4 de l'arrêté royal du 18 juin 2014 relatif à la participation de la Belgique au Fonds africain de développement[145] dispose que la contribution du SPF Finances s'élèvera à 3,6 millions d'euros pour l'année budgétaire 2015.

La Cour des comptes fait observer que le budget général des dépenses ne prévoit aucun crédit pour cette dépense. La justification du budget général des dépenses du SPF Finances indique toutefois que la situation sera revue lors du contrôle budgétaire 2015[146].

---

[140] En février 2012, le conseil d'administration du FMI a décidé de reverser une partie des bénéfices tirés de la vente d'or sous la forme de dividendes, à condition que suffisamment d'États membres soient d'accord pour reverser ce dividende sous la forme d'une contribution au PRGT (*Poverty Reduction and Growth Trust* – Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance), qui permet au FMI d'accorder des prêts à des taux d'intérêts réduits aux pays à faible revenu. Le conseil des ministres a marqué son accord sur cette proposition le 5 octobre 2012.

[141] Le projet de loi relatif à l'affectation des bénéfices exceptionnels de la vente d'or distribués par le Fonds monétaire international a été déposé le 16 janvier 2014 (Doc. parl., Chambre, DOC 53 3251), adopté en séance plénière du 18 février 2014 et publié au Moniteur belge du 15 avril 2014.

[142] Le Fonds africain de développement a été créé en 1972 par la Banque africaine de développement et quinze pays non africains en vue d'aider la Banque africaine de développement à mettre en œuvre sa stratégie de développement visant à lutter contre la pauvreté. Cette stratégique doit accélérer la croissance économique et le développement social des États membres.

[143] Allocation de base 14.54.33.54.42.07.

[144] Allocation de base 18.61.54.42.03.

[145] Arrêté royal du 18 juin 2014 relatif à la participation de la Belgique à la treizième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement.

[146] Doc. parl., Chambre, DOC 54 0497/012,p 197.

# Section 19 – Régie des bâtiments

## 1 Estimation des crédits

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

### 1.1 Programme de réduction des contrats de location

Lors du conclave budgétaire du 15 octobre dernier[147], le conseil des ministres a décidé de lancer un programme majeur de réduction de contrats de location pour tenir compte de l'impact de la sixième réforme de l'État, d'une part et du non-remplacement de fonctionnaires, d'autre part. La dotation accordée à la Régie pour les locations se verra ainsi diminuée de 5%, conduisant à une économie de 23,8 millions d'euros sur les crédits prévus pour le paiement des loyers à charge de la Régie pour le compte de l'État et sur ceux destinés à la dotation dans le cadre du plan pluriannuel Justice[148].

La Cour des comptes signale à cet égard que les propositions initiales établies par la Régie des bâtiments prenaient déjà en compte les conséquences du transfert de compétences, de missions et de services vers les entités fédérées.

Les documents justificatifs ne fournissent pas de détails quant à la mise en œuvre de ce programme de réduction des crédits affectés aux contrats de location, notamment quant aux bâtiments et aux services concernés. En outre, aucune estimation de l'impact financier des résiliations de contrats et des déménagements n'est reprise dans les mêmes documents.

### 1.2 Impôts et taxes

La Régie a estimé le montant des différents impôts et taxes dont elle est redevable en 2015 à 3,9 millions d'euros, principalement au titre du paiement du précompte immobilier et des taxes régionales et communales. Dans le cadre de l'économie des frais de fonctionnement, ce chiffre a été fixé à 1,9 million d'euros. Aucune justification n'ayant été fournie sur l'adéquation entre le crédit inscrit et les impôts et taxes à acquitter en 2015. Une sous-estimation probable de 2 millions d'euros n'est pas exclue.

---

147 Conseil des ministres du 15 octobre 2014, Annexe1 Notifications Budget 2015-2019, p17.

148 Soit une économie de 22,4 millions d'euros sur l'allocation de base 19.55.22.414001 – « Dotation pour couvrir les loyers et les travaux d'installation standard des bâtiments pris en location pour le compte de l'État » et de 1,4 millions d'euros sur l'allocation de base 19.55.26.414009 - « Dotation dans le cadre du Plan pluriannuel de la Justice pour la couverture des frais de location ».

### 1.3 Programme d'investissements

Suite à l'économie de 10 % sur les crédits d'investissements perçus au titre de dotation décidée lors du conclave budgétaire[149], la Régie a recalculé le crédit disponible pour de nouveaux investissements et l'a évalué à quelques 14,9 millions d'euros pour l'année 2015. Ce montant doit encore être réparti en crédits disponibles pour de nouvelles acquisitions, constructions et aménagements de bâtiments d'une part, et en crédits pour entretien extraordinaire d'autre part.

Les documents justificatifs ne mentionnent pas comment cette économie sera réalisée dans le cadre de la mission statutaire de la Régie.

## 2 Fonds de financement auprès de la Régie

L'article 335 de la loi-programme du 22 décembre 1989 prévoit 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 mentionnée stipule que les ressources du Fonds sont affectées au financement des missions dévolues à la Régie des bâtiments. En pratique, ces ressources sont toujours utilisées pour des dépenses en matière d'investissement (l'art. 533.01 du budget des dépenses de la Régie), mais en principe les dépenses de loyers ou d'entretien (par exemple) pourraient aussi être financées de cette manière.

Depuis 1992, la dotation d'investissement, accordée à la Régie des bâtiments, est diminuée structurellement de 5,5 millions d'euros par an, montant à compenser par la Régie, au moyen de la vente de biens immobiliers. Le produit de ces ventes est versé au Fonds de financement.

Il a été décidé lors du conclave budgétaire 2013 d'accroitre le volume des ventes alimentant le fonds. En conséquence, un montant supplémentaire de 20 millions d'euros a été autorisé pour les années budgétaires 2013, 2014 et 2015. Le produit des ventes est donc porté à 25,5 millions d'euros pour chacune de ces années.

A l'heure actuelle, aucune liste des biens immobiliers qui pourraient être vendus n'a pu être fournie par la Régie. Il existe donc un risque de surévaluation des recettes.

---

[149] Conseil des ministres du 15 octobre 2014, Annexe 1 Notifications Budget 2015-2019, p 16.

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

Dans ses commentaires précédents sur les projets de budget 2011[150] et 2012[151], la Cour des comptes avait déjà fait remarquer que le recours aux modalités alternatives de financement par la Régie des bâtiments avait eu pour conséquence d'accroître l'encours des obligations qui en découlaient pour l'État. Elle réitère cette observation à l'occasion de l'examen du présent projet de budget : en effet, sur la base des documents justificatifs, les charges financières nécessaires à l'amortissement des emprunts et à la charge des intérêts s'élèveront à 52,3 millions d'euros pour l'année 2015 et à 115,3 millions d'euros à l'horizon 2019.

Au 1er janvier 2015, la dette consolidée totale de la Régie des bâtiments dans le cadre des projets réalisés avec un financement alternatif s'élèvera à 202,9 millions d'euros. Diverses acquisitions de bâtiments devront encore être concrétisées dans les prochaines années, acquisitions dont l'impact global se traduira par une augmentation importante de cet encours[152]. Il s'agit plus précisément des projets immobiliers suivants ;

- Le réaménagement du musée royal de l'Afrique centrale de Tervuren dont l'achèvement est prévu en 2017 pour un montant estimé de 66,5 millions d'euros. Compte tenu d'un taux d'intérêt de 4,19% et d'une durée de 20 ans, une annuité de 5 millions d'euros devrait être payée à partir de 2017.
- Deux nouveaux projets relatifs à des prisons à Oostende et à Bourg-Léopold ont reçu l'aval du conseil des ministres du 28 février 2014. Cependant, des propositions doivent encore être formalisées concernant le calendrier ainsi que le financement de ces projets.

Il est à noter qu'à contrario, la Régie des bâtiments a renoncé à faire appel à ces techniques de financement alternatif pour un certain nombre de projets (Regroupement fonctionnel de plusieurs SPF dans la tour WTC3, le local d'archives pour les institutions scientifiques, le bâtiment AFSCA à Wandre ainsi que le centre de psychiatrie légale de Gand). Il ne sera plus fait appel à l'emprunt et la Régie puisera dans ses liquidités disponibles pour les dépenses nécessaires.

À côté de cette technique, la Régie des bâtiments est autorisée depuis 2011 à recourir à des techniques alternatives de financement connues sous le nom de DBFM (Design, Build, Finance and Maintenance). Cette technique implique que la Régie fasse appel à

---

[150] Commentaires et observations sur le projet de budget de l'État pour l'année budgétaire 2011 (Doc. Parl., Chambre, DOC53 1347/003, p. 39).

[151] Commentaires et observations sur le projet de budget de l'État pour l'année budgétaire 2012 (Doc.Parl., Chambre, DOC 53 1943/003, pp. 60-62).

[152] Pour sa part, l'encours des obligations de la Régie pour les projets immobiliers achevés avant le 1er janvier 2015, se réduit d'environ 20 millions d'euros par an pour représenter encore 128 millions d'euros au 1er janvier 2019.

une société responsable de la conception du projet (design), de la construction (build), du financement (finance) et de l'entretien (maintenance) des nouveaux immeubles. La société met ensuite pour une longue période cette infrastructure à la disposition de l'État fédéral qui en échange, paiera une « redevance de disponibilité » périodique. Au terme du contrat, l'immeuble sera cédé à l'État à titre gracieux. Dans ce schéma, le partenaire privé assume la majeure partie des risques (livraison tardive, non-conformité, surcoût,…) et les immeubles sont entièrement amortis au moment du transfert de propriété. Dès lors, et conformément au SEC2010, la dette de la Régie n'est pas affectée par ce type d'opérations. La redevance de disponibilité ne doit pas, pour sa part, être considérée comme une restitution de capital.

La Régie a fait appel à cette technique pour la réalisation de 5 nouvelles prisons (Termonde, Beveren, Leuze-en-Hainaut, Marche-en-Famenne et Haeren). En 2015, la Régie des bâtiments devra payer des redevances de disponibilités pour Beveren, Marche et Leuze pour un montant estimé à 27 millions d'euros[153].

De plus, cette technique de financement sera également appliquée pour le projet de nouvelle prison à Anvers. À cet effet, le conseil des ministres du 28 février 2014 a autorisé la Régie des bâtiments à lancer la procédure de désignation d'un consultant chargé de fournir une assistance tout au long de cette procédure.

[153] Déjà compris dans le montant total de 52,3 millions d'euros précités et versés par la Régie au titre de charges financières nécessaires à l'amortissement des emprunts et de charge d'intérêts.

## Section 21 – Pensions

Lors de la fixation de la dotation 1 (pensions du secteur public), le Service des pensions du secteur public (SdPSP) a, d'après la justification, tenu compte de deux modifications apportées à la réglementation sur les pensions publiques, à savoir la « suppression de la bonification pour diplôme » et la « suppression des plafonds pour le travail autorisé » à partir de 65 ans.

L'accord de gouvernement[154] a effectivement prévu des modifications législatives sur ces deux plans. La décision du conseil des ministres du 15 octobre 2014[155] signale aussi l'incidence budgétaire de ces mesures :

- La suppression de la bonification pour diplôme[156] devrait permettre de réaliser une économie de 2,9 millions d'euros en 2015, de 12,9 millions d'euros en 2016, de 30,1 millions d'euros en 2017 et de 57,4 millions d'euros en 2018.
- La suppression des plafonds de revenus professionnels autorisés engendrerait à partir de 2015[157] un surcoût de 30 millions d'euros pour l'ensemble des régimes de pensions, dont plus de 7,1 millions d'euros pour les pensions à la charge du budget du SdPSP.

Cependant, ni la décision du conseil des ministres, ni la justification du budget du SdPSP n'étaye ces chiffres. La Cour des comptes ne peut dès lors pas vérifier si l'incidence budgétaire estimée est réaliste, d'autant plus que les documents précités ne précisent pas non plus le contenu exact des mesures annoncées.

Par ailleurs, un avant-projet de loi-programme adopté en conseil des ministres du 7 novembre 2014 reporte au 1er janvier 2016 la date d'entrée en vigueur de la suppression progressive de la bonification pour diplôme. L'économie de 2,9 millions d'euros prévue au budget pour l'année 2015 ne pourra dès lors pas être réalisée.

---

[154] Accord de gouvernement fédéral, p. 21-22 (cumul pension et travail autorisé) et 24 (bonification pour diplôme).

[155] Conseil des ministres, 14 octobre 2014, notification point 1, p. 39 et 43.

[156] Cela signifie que la bonification de temps octroyée pour la possession d'un diplôme au moment du calcul de la durée de la carrière requise pour pouvoir bénéficier d'une retraite anticipée ne sera plus prise en compte. Cette modification serait introduite par phase.

[157] Le document n'indique pas si et éventuellement dans quelle mesure ce surcoût évoluera au cours des années budgétaires suivantes.

# Section 23 – SPF Emploi, Travail et Concertation sociale

## Programme 23.40.2 - Diversité, interculturalité et égalité des chances

La loi du 17 août 2013[158] transforme le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations et un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains.

L'article 16 de l'accord de coopération du 12 juin 2013[159] fixe la contribution de l'État fédéral au financement du Centre interfédéral à 6,2 millions d'euros à partir de 2015. Le budget du SPF Emploi ne prévoit qu'un crédit de 2,9 millions d'euros pour la dotation au centre précité[160].

.

---

158 Loi du 17 août 2013 adaptant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en vue de le transformer en un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains.

159 Article 16, § 2, de l'accord de coopération du 12 juin 2013 visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations. Le législateur a donné son assentiment à l'accord de coopération par le biais de la loi du 19 janvier 2014.

160 Allocation de base 23.40.20.41.10.14.

## Section 24 – Sécurité sociale

### 1 Programmes 24. 54.1 et 24.58.4– Dotations d'équilibre à la Gestion globale régime indépendants et régime salariés

En plus des subventions générales de l'Etat en faveur des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés[161] et des travailleurs indépendants[162], une dotation à la gestion globale de la sécurité sociale pour assurer l'équilibre de ces régimes avait été octroyée entre 2010 et 2014. Les montants qui ont été ainsi versés avaient été établis pour permettre à la sécurité sociale de présenter une situation budgétaire (exprimée en termes SEC) à l'équilibre.

Aucun crédit n'est inscrit pour cet objet dans le projet de budget général des dépenses pour l'année 2015. La suppression de cette dotation d'équilibre trouve son origine dans l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'Etat.

Le transfert aux entités fédérées de certaines compétences qui relevaient jusqu'à présent de la sécurité sociale (allocations familiales, emploi, titres-services, soins aux personnes âgées…) a pour effet de diminuer les dépenses de celle-ci d'un montant global de 13 milliards d'euros[163]. A contrario, les cotisations sociales versées par les employeurs, les salariés et les indépendants continuent pour leur part à être intégralement perçues par la sécurité sociale, de sorte qu'à politique inchangée, un excédent important en serait résulté.

Le gouvernement a en conséquence réduit les moyens qui étaient transférés d'un montant global susceptible d'assurer à nouveau la neutralité budgétaire de la sécurité sociale. Cette réduction s'est opérée par la suppression de la dotation d'équilibre dont il est question ci-dessus[164] ainsi que par la diminution des recettes versées au titre du financement alternatif[165].

---

[161] Allocation de base. 24 58 44 42 80 03.

[162] Allocation de base. 24 54 11 42 80 01.

[163] Exposé général, doc.parl., Chambre, DOC 54 0494/001, p. 33.

[164] Par rapport aux crédits inscrits au budget général des dépenses de l'année 2014, la diminution s'élève à 5.517,7 millions d'euros pour le régime des travailleurs salariés et à 610,9 millions d'euros pour le régime des travailleurs indépendants.

[165] Par rapport à 2014, ces réductions représentent 6.912,8 millions d'euros pour le régime des travailleurs salariés, 353,7 millions pour le régime des travailleurs indépendants et 77,8 millions pour la sécurité sociale hors gestions globales. A l'inverse le financement alternatif a cru de 33,0 millions d'euros pour l'INAMI-soins de santé (exposé général, doc.parl.,Chambre, DOC 54 0494/001, p. 183).

## 2 Programme 24.55.2-Handicapés

*Frais d'administration résultant d'examens médicaux*

Ces frais[166] concernent les expertises médicales en vue de l'établissement de la réduction de capacité de gain ou du manque ou de la réduction d'autonomie[167].

En 2013, ils ont été liquidés à hauteur de 4,65 millions d'euros et, pour 2014, un montant de 4,45 millions d'euros a été prévu en liquidation.

Pour ces années, les insuffisances avaient été comblées par les crédits de fonctionnement de la DG Personnes handicapées encore disponibles, notamment ceux du Numéro Vert[168].

Pour 2015, les crédits de liquidation alloués s'élèvent à 2,26 millions d'euros, tenant compte d'une réduction de 1,4 million d'euros, conséquence du transfert aux entités fédérées des allocations pour l'aide aux personnes âgées.

Dans l'attente du transfert administratif des dossiers, prévu le 31 décembre 2015, le SPF devrait poursuivre le traitement des demandes et des dossiers pour le compte des entités fédérées et estime, dès lors, l'ensemble des frais liés aux expertises à 4,43 millions d'euros.

Les crédits inscrits pourraient donc s'avérer insuffisants.

*Projet Handicare*

En remplacement de l'infrastructure informatique datant de 1984, le projet Handicare doit doter la DG Personnes handicapées d'un système informatique global de gestion des dossiers. Trois marchés publics liés à la réalisation de la seconde phase du projet ont été attribués, dont le principal, la fourniture de la solution informatique, s'élève à 8,85 millions d'euros.

Un montant de 7 millions d'euros a été engagé en 2014[169] avec, pour le surplus, un financement interne par compensation[170]. Un montant de 2 millions d'euros en liquidation avait été inscrit et 0,7 million d'euros ont été utilisés.

---

[166] Allocation de base 24.55.21.12.11.33.

[167] Arrêté royal du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière d'allocations aux personnes handicapées.

[168] Allocation de base 24.55.21.12.11.03 : coûts relatifs à la prise en charge des communications téléphoniques du Contact Center de la DG personnes handicapées. Les montants inscrits au budget étaient de 4,55 millions en 2013 et de 4,19 millions en 2014.

[169] L'engagement a été porté à 7,11 millions d'euros lors de l'ajustement, sur l'allocation de base 24.55.21.74.22.04.

Pour 2015, aucun crédit de liquidation n'est prévu. Afin de satisfaire ses obligations envers l'adjudicataire[171], l'administration estime le crédit de liquidation nécessaire à 3,36 millions d'euros.

[170] A plus long terme, la participation financière des entités fédérées pour l'utilisation du système est envisagée.

[171] Un plan prévoit dans le dossier d'attribution du marché des liquidations à charge des crédits budgétaires pour les années 2014 à 2016.

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

## 1 Programme 32.42.3 – Financement du passif nucléaire

Comme c'est le cas depuis le budget 2008, aucun crédit de liquidation n'est inscrit au budget 2015 pour couvrir les frais futurs du démantèlement ou du « passif technique » du Centre d'étude de l'énergie nucléaire (CEN) et de l'Institut des radioéléments (IRE)[172].

Selon la justification, les paiements destinés au CEN ont été suspendus. Pour les années à venir, des moyens suffisants sont donc encore disponibles auprès de l'Ondraf pour assurer la couverture des assainissements actuels de ce passif nucléaire dans les premières années à venir. Pour ce qui concerne le passif technique de l'IRE, les travaux de démantèlement proprement dits seront financés au moment de leur réalisation. La constitution de provisions pour le démantèlement complet tant du CEN que de l'IRE a pour effet de reporter les charges dans le futur.

S'agissant du CEN, une adaptation de l'échéancier, prévu par l'arrêté royal du 16 octobre 1991, est envisagée[173] depuis l'année budgétaire 2012, mais elle n'a pas encore été réalisée[174]. Les montants dus conformément audit arrêté, mais non encore liquidés, s'élèvent à 148,2 millions d'euros pour la période 2008-2015. Compte tenu du taux d'actualisation de 8 % stipulé dans l'arrêté, un montant de 211,2 millions d'euros doit être payé à cet effet en 2016. Si le paiement des contributions continue à être reporté et que l'échéancier prévu par l'arrêté royal n'est pas adapté, d'autres surcoûts seront encore générés à l'avenir sous l'effet du taux d'actualisation actuel de 8 %.

Pour les assainissements actuels du passif technique du CEN, la TVA facturée est remboursée chaque année par l'État fédéral[175]. Comme la TVA sur les dépenses du

---

172 Les dotations en faveur du passif technique sont dues à l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (Ondraf) en exécution de l'arrêté royal du 16 octobre 1991 portant les règles relatives au contrôle et au mode de subvention du Centre d'études de l'énergie nucléaire et modifiant les statuts de ce centre (tel que modifié par les arrêtés royaux du 18 décembre 1998 et du 10 mai 2007) et de l'arrêté royal du 16 octobre 1991 fixant les règles relatives au contrôle et au mode de subvention de l'Institut national des radioéléments, et modifiant les statuts de cet institut. À cet effet, l'allocation de base 32.42.30.31.22.13 – Dotation à l'Ondraf pour le passif technique du CEN, et les allocations de base 32.42.30.31.22.22 Dotation à l'Ondraf pour le passif technique de l'IRE (partie déchets et combustibles irradiés) et 32.42.30.31.22.24 – Dotation à l'Ondraf pour le passif technique de l'IRE (partie bâtiments), ont été reprises dans le budget (et la justification). Dans le cas du CEN, l'arrêté royal prévoit le paiement d'un montant total de 161,4 millions d'euros, soumis à un taux d'actualisation de 8 % jusqu'en 1988.

173 Doc. parl., Chambre, DOC 53-1943/008, p. 166, Doc. parl., Chambre, DOC 53-2521/007, p. 146 et Doc. parl., Chambre, DOC 53-3070/007, p. 119.

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

175 Allocation de base 32.42.30.31.22.15 – Dotation à l'Ondraf pour la couverture de la TVA sur les travaux du passif technique du CEN.

CEN est également reversée à l'État, il s'agit, en principe, d'une opération neutre. Compte tenu de l'arriéré de remboursement pour 2014, les crédits nécessaires sont estimés à 4,5 millions d'euros pour 2015. La Cour des comptes souligne que les crédits inscrits dans le projet de budget 2015, à savoir 2,6 millions d'euros, ne sont pas suffisants pour résorber cet arriéré.

Pour les assainissements actuels du passif technique de l'IRE, les dépenses facturées sont remboursées chaque année par l'État fédéral. Le solde (arriéré) à verser pour la fin 2014 pour la partie déchets et uranium est estimé à 5,8 et 2,7 millions d'euros (respectivement pour le remboursement de la somme en principal[176] et pour la TVA[177]). La Cour des comptes fait observer que les crédits inscrits pour l'année 2015, à savoir respectivement 3,3 et 0,7 millions d'euros, ne sont pas suffisants pour résorber ces arriérés. Outre les arriérés, les frais pour l'année 2015 sont estimés à respectivement
4,8 et 1,0 millions d'euros.

## 2 Programme 32.42.5 – Subventions à des organismes externes

Les crédits de liquidation inscrits à la Direction générale de l'énergie pour les subventions 2015 à des organismes externes diminuent de 26,2 % par rapport aux crédits de l'année 2014.

**Tableau – Crédits de liquidation du programme 32.42.5 – Subventions à des organismes externes : comparaison des crédits 2015 avec les crédits (initiaux) 2014 (en millions d'euros)**

| Libellé | 2014 | 2015 | Variation | % |
|---|---|---|---|---|
| Cotisation de la Belgique au Centre européen de recherche nucléaire (Cern) à Genève | 29,5 | 28,3 | -1,2 | -4,0% |
| Subventions au Centre d'étude de l'énergie nucléaire (CEN)[178] | 54,5 | 36,6 | -17,9 | -32,9% |
| Subventions à l'Institut des radioéléments (IRE)[179] | 8,2 | 1,4 | -6,8 | -83,4% |
| Subvention à l'Institut interuniversitaire des sciences nucléaires (IISN) | 3,7 | 3,7 | 0,0 | 1,3% |
| Autres subventions | 2,8 | 2,8 | 0,0 | -0,3% |
| Total | 98,7 | 72,8 | -25,9 | -26,2% |

176 Allocation de base 32.42.30.31.22.22 – Dotation à l'Ondraf pour le passif technique de l'IRE (partie déchets et combustibles irradiés).

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

178 Allocations de base 32.42.50.41.40.05 (subvention de fonctionnement), 32.42.50.41.40.07 (projet Myrrha), 32.42.50.41.40.08 (investissements relatifs à la protection physique) et 32.42.50.61.41.03 (investissements exceptionnels).

179 Allocations de base 32.42.50.51.11.05 (nouvelles études, nouveaux investissements et projets), 32.42.50.61.41.04 (investissements relatifs à la protection physique) et 32.42.50.51.11.07 (investissements).

*Source : budget général des dépenses*

La diminution des crédits concerne notamment la suppression des subventions visant à soutenir la phase d'étude du projet Myrrha du CEN (-9,4 millions d'euros) et des subventions pour les investissements relatifs à la protection physique du CEN et de l'IRE (-4,5 millions d'euros).

Le projet Myrrha a pour objet la conception, la construction et la mise en service d'un nouveau réacteur de recherche au CEN. Une subvention de 60 millions d'euros a déjà été liquidée en faveur du CEN au cours de la période 2010-2014 pour financer la phase d'étude de ce projet[180]. Malgré un léger retard encouru dans la phase d'étude, le projet de budget 2015 ne prévoit pas de prolonger le subventionnement. Le nouvel accord de gouvernement fédéral avait préconisé de soutenir progressivement le projet Myrrha ou des projets équivalents du CEN[181].

En outre, le projet de budget 2015 ne contient plus de crédit de liquidation pour les investissements dans la protection physique du CEN ou de l'IRE (respectivement -2,0 millions d'euros et -2,5 millions d'euros par rapport au budget 2014). Les budgets des années 2012-2014 contenaient pour ces investissements des crédits d'engagement de 10,0 millions d'euros et des crédits de liquidation de 3,9 millions d'euros pour le CEN ainsi que des crédits d'engagement de 5,8 millions d'euros et des crédits de liquidation de 2,5 millions d'euros pour l'IRE. Si les subventions déjà engagées doivent être liquidées et si les crédits de liquidation 2014 restants et non bloqués sont utilisés intégralement (4,1 millions d'euros), cette opération grèvera encore les budgets des années suivantes à concurrence de 5,3 millions d'euros.

### 3 Programme 32.49.2 – Fonds de lutte contre le surendettement

La principale dépense à la charge de ce fonds est le paiement des honoraires et des frais des médiateurs d'endettement qui n'ont pas pu être payés par les personnes endettées. Les arriérés de paiements fin 2014 sont estimés à 3,8 millions d'euros (contre 1,6 million d'euros fin 2013). La Cour des comptes souligne que les crédits prévus au budget 2015, à savoir 3,9 millions d'euros, suffiront à résorber ces arriérés, alors que les paiements pour 2015 sont estimés à un montant situé entre 6,5 et 7 millions d'euros minimum, conformément à ceux demandés en 2013 et 2014.

---

180 La subvention de 60 millions d'euros (en prix 2010) accordée pour la période 2010-2014 avait été décidée par le conseil des ministres du 5 mars 2010. La moitié de cette subvention avait été inscrite au budget du SPF Économie et l'autre moitié au budget du SPP Politique scientifique.

181 Accord de gouvernement fédéral du 10 octobre 2014, p. 100.

# Section 33 – SPF Mobilité et Transports

## 1 Bpost, SNCB/Infrabel/HR Rail et Beliris

Les crédits inscrits à la section 33 du projet de budget général des dépenses 2015 diminuent de 6,1 % par rapport aux crédits de l'année 2014.

**Tableau – Crédits de liquidation du SPF Mobilité et Transports : comparaison des crédits 2015 et des crédits 2014 ajustés (en millions d'euros)**

| Description | 2014 | 2015 | Variation | % |
|---|---|---|---|---|
| Programme 33.41.5 – Entreprises publiques (principalement Bpost) | 304,7 | 291,4 | -13,3 | -4,4% |
| Programme 33.51.1 – Transport ferroviaire | 3.100,8 | 2.946,8 | -154,0 | -5,0% |
| Programme 33.55.2 – Direction de l'infrastructure de transport (Fonds Beliris) | 115,0 | 114,4 | -0,6 | -0,5% |
| Autres programmes | 155,5 | 97,5 | -58,0 | -37,3% |
| Total | 3.676,0 | 3.450,1 | -225,9 | -6,1% |

*Source : budget général des dépenses*

Plus de 97 % du budget du SPF Mobilité et Transports est réservé au financement fédéral de Bpost, des entités SNCB, Infrabel (et HR Rail) et des activités de Beliris.

Le cinquième contrat de gestion entre l'État belge et Bpost pour la période 2013-2015 a été adopté par arrêté royal du 29 mai 2013. En raison d'une mesure d'économie, la compensation prévue pour 2015 pour l'exécution des tâches de service public par Bpost (291 millions d'euros) est par suite d'une mesure d'écononie inférieur de 6 millions d'euros au montant à payer conformément au contrat de gestion (297 millions d'euros)[182] pour la même année.

En ce qui concerne les dotations destinées au transport ferroviaire, le budget initial 2015 tient compte de la réforme des chemins de fer belges, dans le cadre de laquelle la structure à trois entités a laissé place à une structure à deux entités à partir du 1er janvier 2014 (la SNCB étant l'entreprise de chemins de fer et Infrabel le gestionnaire de l'infrastructure). En outre, l'entité HR Rail a été créée pour la gestion du personnel. Dans l'attente des nouveaux contrats de gestion, des règles provisoires ont été fixées fin 2013 qui font office de contrat de gestion[183]. Les crédits prévus pour la SNCB,

---

[182] À partir de 2015, la compensation est répartie entre les allocations de base 33.41.52.31.22.03, 33.41.52.31.22.04, 33.41.52.31.22.05 et 33.41.52.31.22.06 concernant respectivement le paiement des charges imposées en matière de TVA, de *retail*, de presse et de divers.

[183] Les contrats de gestion conclus avec la SNCB, Infrabel et la SNCB-Holding ont expiré le 31 décembre 2012. En attendant les nouveaux contrats de gestion, les contrats actuels ont été prolongés de plein droit. Comme, après un an, les nouveaux contrats de gestion n'étaient pas encore entrés en vigueur et en raison de la réforme du groupe SNCB, des règles provisoires faisant office de contrat de gestion d'Infrabel et de la SNCB ont été fixées par arrêté royal du 21 décembre 2013, tel que modifié par l'arrêté royal du 21 mars 2014.

Infrabel et HR Rail dans le budget général des dépenses 2015 sont inférieurs de 379 millions d'euros aux montants calculés en application de ces règles provisoires. En effet, ces dernières ne tenaient pas encore compte de l'économie de 150 millions d'euros déjà imposée pour 2014 et de l'économie de 188 millions d'euros imposée pour 2015, entre autres[184].

Pour 2015, le plan d'investissement pluriannuel 2013-2025 des chemins de fer prévoyait un montant total à investir de 1.719 millions d'euros (en prix 2012). Le budget initial 2015 prévoit au total 1.475,5 millions d'euros pour les dotations d'investissement.

Les crédits de liquidation inscrits dans le budget général des dépenses 2015 pour le fonds Beliris, à savoir 114,4 millions d'euros, sont inférieurs à raison de 10,6 millions d'euros aux recettes escomptées (125 millions d'euros sous la forme d'un prélèvement sur le produit de l'impôt des personnes physiques). Le solde des crédits de liquidation disponibles passera à 522,5 millions d'euros en cas d'utilisation complète des crédits prévus.

La diminution de 57,9 millions d'euros des crédits prévus en 2015 pour d'autres programmes par rapport aux crédits 2014 est principalement imputable à l'arrêt de plusieurs subventionnements en 2015[185].

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

À la suite d'une directive européenne, l'Organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation (Ofean) a été créé en 2012[186]. Le fonctionnement de cet organisme d'enquête est à la charge d'un fonds budgétaire organique, qui est alimenté par les contributions versées en partie par les exploitants de navires belges et en partie par les ports où mouillent des navires sous pavillon étranger. Les contributions annuelles ont été fixées à 0,8 million d'euros par la loi[187].

Le 21 novembre 2013, la Cour constitutionnelle a annulé la disposition relative au financement de l'Ofean, mais en a conservé les conséquences jusqu'à ce qu'une nouvelle législation soit élaborée et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2014. Jusqu'à présent, aucune modification de la législation n'a été réalisée et aucune contribution n'a été versée. Par conséquent, aucun crédit n'est disponible actuellement pour lancer le fonctionnement de l'Ofean.

---

L'annexe à l'arrêté royal fixe les dotations d'exploitation et d'investissement auxquelles la SNCB, Infrabel et HR Rail ont droit en 2015.

184 Par ailleurs, les montants calculés en application de ces règles provisoires ne tiennent notamment pas compte de différences récurrentes annuelles pour le paiement des dotations (de t-1 à t et de t à t +1).

185 Programme 33.51.8 – Intermodalité (soutien du transport combiné et diffus de marchandises) : -8,5 millions d'euros, programme 33.52.2 – Belgocontrol (octroi d'une avance récupérable) : -20 millions d'euros et programme 33.52.6 – Aide au secteur aéronautique (aide aux sociétés aériennes à l'aéroport de Bruxelles-National) : -19 millions d'euros.

186 Loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation.

187 Article 15, § 1er, de la loi du 2 juin 2012.

## 3 Programme 33.51.8 – Intermodalité

En 2014, l'État fédéral a apporté une aide au transport combiné (4,5 millions d'euros) et au « transport diffus » (10,5 millions d'euros). Les paiements sont effectués trimestriellement. Comme l'indique le SPF Mobilité et Transports dans la justification, il convient de prévoir en 2015 pour la liquidation des subventions du quatrième trimestre 2014 respectivement 1,1 million d'euros et 2,6 millions d'euros de crédits de liquidation (soit au total 3,7 millions d'euros). Le projet de budget 2015 ne prévoit que 3 millions d'euros.

## 4 Sous-financement de l'entreprise publique autonome Belgocontrol – gestionnaire du trafic aérien civil

Belgocontrol fait face depuis 2010 à un déficit structurel de financement[188].

Concernant le service « terminal » de l'aéroport de Bruxelles-National, le tarif fixé en 2003 pour les utilisateurs de l'espace aérien, repris dans le deuxième contrat de gestion passé avec l'État belge (mars 2005-juin 2014), est demeuré inchangé. Les revenus liés à la facturation sont dès lors devenus inférieurs aux coûts supportés par Belgocontrol, ce qui génère une perte structurelle liée à cette activité (7,5 millions d'euros en 2013).

Pour les aéroports régionaux, conformément à l'accord de coopération du 30 novembre 1989 entre l'État belge et les Régions, Belgocontrol assure le maintien et le financement de l'équipement et du personnel mis à disposition en 1989 par l'ancienne Régie des voies aériennes. À la suite d'une réglementation européenne plus stricte depuis 2010, la majeure partie des coûts afférents aux prestations de service dans ces aéroports n'est pas indemnisée. Cette activité a ainsi engendré une perte de 17,3 millions d'euros en 2013.

Le troisième contrat de gestion entre l'État et Belgocontrol, conclu le 11 avril 2014 et entré en vigueur le 1er juillet 2014, avance diverses solutions à ce problème de financement. Il propose comme principe général que tous les coûts assumés par Belgocontrol dans le cadre de ses prestations de services soient désormais financés, soit par des redevances imposées aux usagers, soit par d'autres revenus[189]. Il prévoit ensuite que les prestations à l'aéroport de Bruxelles-National et dans les aéroports régionaux qui ne sont pas couvertes par la perception des redevances imposées aux usagers seront rémunérées par d'autres revenus reçus des Régions, des exploitants aéroportuaires et/ou de l'État[190]. Concernant les aéroports régionaux, l'État fixe chaque année, en concertation avec les Régions, une clé de répartition entre la partie des prestations à financer par les Régions et/ou les exploitants aéroportuaires et la partie

---

188 Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2012, Doc. parl., DOC 53 1943/003, p.81-82 ; Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2013, Doc. parl., DOC 53 2521/004, p.72-73 ; Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2014, DOC 53 3070/004, p.64-65.

189 Art. 27, § 1er, du contrat de gestion.

190 Art. 36, § 1er, du contrat de gestion.

des prestations à financer par l'État[191]. À compter de janvier 2015, Belgocontrol pourra facturer mensuellement à l'État fédéral la partie que ce dernier finance[192].

La Cour des comptes constate que le budget 2015 ne comporte aucun crédit visant à respecter ces accords de financement.

---

[191] Art. 38, § 1er, du contrat de gestion.

[192] Art. 39, § 1er, du contrat de gestion.

## Section 44 – SPF Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et Économie sociale

### Programme 44.55.5 – Politique des Grandes Villes

Les crédits inscrits[193] au budget 2014 au sein de ce programme pour les subsides alloués à 17 grandes villes dans le cadre des « Contrats Villes durables » s'élevaient à 53,1 millions d'euros en engagement et à 52,9 millions en liquidation.

Suite à la sixième réforme de l'Etat, un montant de 39,2 millions d'euros en engagement et 1,9 million d'euros en liquidation doit être transféré aux Régions. Concernant le solde potentiel en engagement de 14 millions d'euros[194], le Gouvernement a décidé[195] des mesures d'économie pour la période 2015 à 2019, de sorte qu'il ne sera plus possible d'engager de nouveaux contrats sur le budget du SPP.

Par contre, des crédits de liquidation doivent encore être prévus afin de pourvoir aux obligations conclues, notamment dans le cadre des « Contrats Villes durables 2010-2014 ». Le projet de budget prévoit pour la période 2015-2019 des crédits de liquidation d'un montant de 86,4 millions d'euros afin de résorber l'encours dans le délai de cinq ans prévu par l'article 26 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat.

Ce montant pourrait s'avérer insuffisant. En tenant compte de l'utilisation intégrale des crédits d'engagement et de liquidation de 2014, ce qui est une perspective réaliste étant donné qu'un montant de 48,6 millions d'euros était liquidé au 13 novembre 2014, l'administration estime les crédits de liquidation nécessaires à environ 120 millions d'euros pour la période 2015-2019, dont 34,8 millions pour 2015. Le montant inscrit au budget 2015 est de 32,2 millions d'euros.

Les moyens prévus en crédits de liquidation risquent donc d'être insuffisants.

---

[193] Allocation de base 44.55.52.43.22.22.

[194] Montant initialement proposé par le SPP, obtenu en indexant la différence entre le montant des engagements de 2014, et le montant transféré aux Régions.

[195] Notifications du conseil des ministres du 15 octobre 2014, Budgets 2015-2019, p.20.

## Section 46 – SPP Politique scientifique

### Programme 46.60.1-Dotation au réseau de recherche télématique belge (Belnet)

En 2014, 2,1 millions d'euros ont été transférés de la provision interdépartementale au réseau de recherche télématique belge (Belnet), un service de l'État à gestion séparée, dans le cadre de la cybersécurité[196]. La justification relative à la section 46 du texte en projet du budget général des dépenses précise qu'il faudra également augmenter la dotation octroyée à Belnet pour l'année budgétaire 2015 en raison des frais de personnel et de fonctionnement récurrents.

Le crédit inscrit dans le projet de budget 2015 au titre de dotation à Belnet[197] (6,9 millions d'euros) est pourtant inférieur de 1,4 million d'euros au montant prévu au budget initial de 2014.

Les justifications du crédit provisionnel inscrit à la section 3 du budget ne mentionnent pas que des crédits ont été prévus pour l'année 2015 en matière de cybersécurité.

---

[196] Arrêté royal du 10 juin 2014 portant répartition partielle, pour ce qui concerne des dédommagements et des frais de justice, du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2014 et destiné à couvrir des dépenses de toute nature découlant de la réforme des carrières, du financement de la contribution belge dans le nouveau siège de l'Otan, de l'exécution du plan concernant les premiers emplois dans les SPF et le Birb, de l'indice des prix à la consommations, et autres divers.

[197] Allocation de base 46.60.15.41.30.02.

PARTIE IV

# Sécurité sociale

## 1 Introduction

Les comptes courants de la Gestion globale des travailleurs salariés présentent un déficit de 65,5 millions d'euros et ceux de la Gestion globale des travailleurs indépendants un déficit de 84,5 millions d'euros. Le Secteur soins de santé est en équilibre.

Le financement de la sécurité sociale est influencé par la sixième réforme de l'Etat. Des dépenses de prestations jusqu'alors mises à charge des gestions globales sont transférées aux entités fédérées avec les recettes qui y sont liées. Le gouvernement doit encore déterminer de manière définitive les principes qui encadreront le nouveau régime de financement.

L'arrêté royal du 26 janvier 2014[198] impose aux IPSS de tenir leur comptabilité et leur budget sur la base de droits constatés à partir de 2014. La Cour des comptes constate que les IPSS attendent toujours des instructions de la Commission de normalisation de la comptabilité des IPSS quant à la manière de réaliser les estimations budgétaires pour remplir cette obligation. En attendant ces instructions, les projets de budget 2015 ont encore été confectionnés suivant les anciennes règles. Le passage au budget basé sur les droits constatés est assuré par le biais de corrections apportées au niveau du solde de financement pour la sécurité sociale (solde SEC).

## 2 Mesures transversales

### 2.1 Mesures relatives à l'index

Dans son rapport du 17 septembre 2014, le Comité de monitoring était parti de l'hypothèse d'un dépassement de l'indice-pivot en février 2015. Lors de la confection du budget, il est apparu que l'indice serait dépassé un mois plus tard. En outre, le gouvernement a décidé que les salaires et les allocations ne seraient pas adaptés à la suite du dépassement de l'indice en mars 2015.

L'incidence du report du dépassement de l'indice et du saut d'index sur les recettes et les dépenses des régimes de la sécurité sociale est détaillée comme suit dans la partie 1 de l'exposé général[199] :

- incidence sur les cotisations ONSS : 599 millions d'euros de recettes en moins ;

---

[198] Arrêté royal du 26 janvier 2014 modifiant l'arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale.

[199] Exposé général, Tableau 15, p. 33, dans lequel les montants ont été arrondis au million d'euros.

- incidence sur les allocations : 845,6 millions d'euros de dépenses en moins, dont 653,8 millions d'euros pour les prestations de l'ONSS-Gestion globale, 62,3 millions d'euros pour les prestations de l'Inasti-Gestion globale, 76,5 millions d'euros pour l'Inami-Soins de santé et 53 millions d'euros pour les dépenses hors gestion globale.

L'incidence sur les budgets de gestion des IPSS est estimée à 9 millions d'euros de dépenses en moins[200].

La Cour des comptes souligne que l'incidence du report du dépassement de l'indice et du saut d'index sur le budget de l'Inami-Soins de santé s'élève à 85,9 millions d'euros. Le montant de 76,5 millions d'euros concerne uniquement les économies résultant du saut d'index et ne tient pas compte de l'économie supplémentaire de 9,4 millions d'euros liée au report du dépassement de l'indice-pivot.

Les initiatives de nouvelle politique prévoient de consacrer 127 millions d'euros à des mesures d'accompagnement du saut d'index. Toutefois, ce montant sera déduit des impôts à payer et ne sera pas à la charge de la sécurité sociale. La Cour des comptes n'a pas reçu d'autre information sur le groupe-cible ou la manière dont cette mesure sera mise en œuvre.

### 2.2 Économies sur les budgets de gestion des IPSS

Dans le cadre de la confection du budget 2015, il a été décidé que les IPSS devaient réaliser une économie de 4 % sur leurs dépenses de personnel en plus de l'incidence du saut d'index. Par ailleurs, une économie de 20 % doit être réalisée en 2015 sur les dépenses relatives aux frais de fonctionnement, d'investissement et informatiques. Au total, les dépenses ont été diminuées de 102 millions d'euros dans le budget de gestion des IPSS[201], à savoir 93 millions d'euros pour les économies imposées et 9 millions d'euros à la suite du saut d'index et du report du dépassement de l'indice-pivot.

### 2.3 Sous-utilisation des crédits de dépenses

Comme les années précédentes, les IPSS doivent respecter une sous-utilisation des crédits de dépenses à concurrence de 94 millions d'euros. La diminution de 40 millions d'euros du montant par rapport à 2014 découle du fait qu'il a été tenu compte des transferts de compétences dans le cadre de la sixième réforme de l'État (de sorte que les budgets de gestion des IPSS ont diminué) et des économies imposées aux IPSS.

La technique de la sous-utilisation permet de prévoir des économies, sans que l'on doive au préalable déterminer en détail la manière dont elles seront réalisées.

---

[200] L'impact de cette mesure est repris dans le tableau 5 p.13 de l'exposé général.

[201] Ce montant est réparti comme suit : 75,6 millions d'euros pour l'ONSS-Gestion globale, 8,2 millions d'euros pour l'Inasti-Gestion globale, 12 millions d'euros pour l'Inami-Soins de santé et 6,1 millions d'euros pour les régimes hors gestion globale.

### 2.4 Lutte contre la fraude sociale

Le rendement des mesures relatives à la lutte contre la fraude sociale en 2015 est estimé par le gouvernement à 50 millions d'euros dont 45,6 millions d'euros pour le régime des travailleurs salariés et 4,4 millions d'euros pour le régime des indépendants[202]. La Cour des comptes n'a pas d'information précise quant aux recettes estimées.

### 2.5 Enveloppe bien-être

Au sein de la sécurité sociale, des mesures sont prises systématiquement pour adapter les allocations les plus basses à l'évolution du bien-être. Une enveloppe, dénommée « enveloppe bien-être », est fixée tous les deux ans pour effectuer ces adaptations. Son montant est réparti par les partenaires sociaux entre les différentes allocations[203].

Une enveloppe de 367 millions d'euros a été prévue pour 2015, dont 302,2 millions d'euros dans le budget de l'ONSS-Gestion globale, 38,2 millions d'euros dans le budget de l'Inasti-Gestion globale et 26,3 millions d'euros dans les budgets des régimes d'assistance (hors sécurité sociale)[204].

Lors de la confection du budget, le gouvernement a décidé de ne plus réaliser en 2015 les adaptations au bien-être via les budgets de la sécurité sociale et les dépenses primaires, mais de les fiscaliser. Le montant prévu de 367 millions d'euros a, en outre, été réduit à 311 millions d'euros, parce qu'il n'est plus tenu compte de la partie des adaptations au bien-être relative aux compétences transférées (surtout les allocations familiales). La Cour des comptes ne dispose pas d'information quant au traitement fiscal des adaptations au bien-être.

## 3 Gestion globale des travailleurs salariés

### 3.1 Recettes

Les prévisions de recettes courantes de l'ONSS-Gestion globale inscrites au budget initial 2015 diminuent de 13% par rapport au budget 2014 malgré une hausse des cotisations sociales de 7%.

Cette baisse de près de 9.400 millions d'euros est due principalement à la réduction du financement alternatif et des subventions des pouvoirs publics.

---

[202] Exposé général, p. 195.

[203] Articles 5, 6, 72 et 73 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations.

[204] Source : rapport du Comité de monitoring du 18 juillet 2014.

**Tableau – Recettes courantes 2015 de la Gestion globale des travailleurs salariés, en millions d'euros**

| | Budget 2014 | Budget 2015 | Différence | Ecart en % |
|---|---|---|---|---|
| Cotisations | 43.647,3 | 46.929,0 | 3.281,7 | + 7% |
| Subventions des pouvoirs publics | 11.939,6 | 8.044,1 | -3.895,5 | -32,6% |
| *Pouvoir fédéral*<br>*- Subv. pour les prestations*<br>*- Subv. d'équilibre* | *6.385,8*<br>*5.553,8* | *6.410,4*<br>*0* | *24,6*<br>*-5.553,8* | |
| *Entités fédérées* | *néant* | *1.633,7* | *1.633,7* | |
| Financement alternatif | 13.167,0 | 5.059,2 | -8.107,8 | -61% |
| Autres | 3099,2 | 2.423,1 | -676.1 | -21% |
| **Total** | **71.853,1** | **62.455,4** | **- 9.397,7** | **- 13%** |

*Source : Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53 3069/001) et Exposé général du 12 novembre 2014 (DOC 54 0494/001)– Projet de budget 2015.*

Le poste « cotisations » est influencé par divers éléments :

- le report en 2016 de l'entrée en vigueur des réductions de charges[205] permet au budget 2015 de conserver un montant de 300 millions d'euros ;
- le saut d'index sur les salaires et les prestations qui influencent à la baisse les recettes de cotisations ;
- l'impact positif sur les recettes suite aux adaptations apportées aux cotisations patronales (ajout de cotisations, cotisations ONSS-APL secteur allocations familiales versée à l'ONSS-GG, alignement des cotisations pour le personnel contractuel employé dans le secteur public)[206] ;

Le poste « subventions des pouvoirs publics » se compose de la subvention allouée par l'État fédéral dans les prestations, fixée à 6.410,4 millions d'euros et d'un nouveau montant (1.633,7 millions d'euros) issu de la sixième réforme de l'Etat, à savoir les remboursements effectués par les entités fédérées dans le cadre des réductions de cotisations pour les « groupes cibles ».

---

[205] Ces réductions étaient prévues dans la loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance.

[206] Loi du 25 avril 2014 portant des dispositions diverses en matière de sécurité sociale.

Par contre, la subvention versée à titre complémentaire par l'Etat, qui assurait l'équilibre financier de la sécurité sociale, n'est plus inscrite au budget 2015[207].

La diminution du montant en provenance du financement alternatif concerne des recettes liées directement aux dépenses faisant partie des compétences transférées. La source de financement la plus touchée est la TVA.

En vertu du principe de neutralité budgétaire de la sixième réforme de l'État pour le solde de la gestion globale, des adaptations du financement seront encore nécessaires. Celles-ci doivent faire l'objet de discussions avec les partenaires sociaux

### 3.2 Dépenses

Les prévisions de dépenses courantes de l'ONSS-Gestion globale diminuent de 13% par rapport au budget 2014. Les prestations sont en baisse de 12,2%, les frais de paiement et de gestion de 17,5%, les transferts externes de 6,4% et les autres dépenses de 95%.

**Tableau – Dépenses courantes 2015 de la Gestion globale des travailleurs salariés, en millions d'euros**

| | Budget 2014 | Budget 2015 | Différence |
|---|---|---|---|
| Prestations hors soins de santé dont : | 44.219,0 | 38.821,3 | - 5.397,7 |
| • Indemnités | 6.606,7 | 6.827,3 | *220,6* |
| • Pensions | 22.395,6 | 22.736,5 | *340,9* |
| • Chômage, prépensions, interruption de carrière | 10.022,1 | 8.764,1 | *- 1.258,0* |
| • Allocations familiales | 4.697,8 | 0 | *- 4.697,8* |
| • Autres prestations (FMP, FAT, mineurs, marins) | 496,8 | 493,4 | *- 3,4* |

[207] L'article 42 de la loi-programme du 29 mars 2012 avait prévu une intervention supplémentaire de l'État pour les exercices 2012,2013 et 2014. Voir également les commentaires de la Cour à la section 24- Sécurité sociale.

| | Budget 2014 | Budget 2015 | Différence |
|---|---|---|---|
| Frais de paiement et de gestion | 1.284,9 | 1.059,1 | - 225,8 |
| Lutte contre la sociale fraude | 0 | -45,6 | -45,6 |
| Transferts externes | 24.122,7 | 22.574,6 | - 1.548,1 |
| Autres | 2.365,2 | 111,6 | -2.253,6 |
| **Total** | **71.991,8** | **62.521,0** | **- 9.470,8** |

*Source : Exposé général du 31 octobre 2013 – projet de budget 2014 de l'État (DOC 53 3069/001) mai 2013 et Exposé général du 12 novembre 2014 (DOC 54 0494/001) – Projet de budget 2015.*

La diminution de 9.470,8 millions d'euros des dépenses de prestations hors soins de santé provient essentiellement du transfert aux entités fédérées :

- de certaines dépenses en matière d'allocations de chômage ;

- des dépenses d'allocations familiales ;

- de certaines dépenses en matière de soins de santé (poste « transferts externes »);

- des dépenses liées aux titres-services et aux missions pour tiers assumées par Famifed[208].

Quant aux prévisions de dépenses de capital pour 2015 (62,1 millions d'euros), elles sont stables par rapport au budget 2014 (63 millions d'euros).

***Pensions***

- *Cumul d'une pension et d'un revenu professionnel*

Les personnes pensionnées dans le régime des travailleurs salariés qui continuent à travailler au-delà de l'âge légal de la retraite peuvent percevoir des revenus professionnels illimités à partir de 2015. Jusqu'à présent, la pension est suspendue lorsque les revenus professionnels de l'année dépassent de 25 % le maximum autorisé. La suppression du plafond actuel entraîne une dépense supplémentaire pour le régime de pension des travailleurs salariés estimée à 4,5 millions d'euros.

- *Suppression du complément de pension accordé aux travailleurs frontaliers*

Dans un certain nombre de cas, l'ONP verse aux travailleurs frontaliers et saisonniers une allocation complémentaire au montant de la pension belge et étrangère,

[208] Anciennement Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés.

dénommée le complément de pension[209]. La réduction de cette pension étrangère peut parfois entraîner un complément de pension plus élevé[210].

Le gouvernement a décidé de supprimer ce complément de pension à partir du 1er janvier 2015 pour tous les travailleurs salariés n'ayant pas encore acquis les droits nécessaires à cette date. Il a estimé l'économie liée à cette mesure à 2,5 millions d'euros pour 2015. Cependant, cette économie ne découle pas directement de la décision de supprimer le complément de pension (qui n'aura une incidence qu'à plus long terme), mais est liée à deux autres mesures prises en même temps que la décision précitée :

- Le complément de pension ne sera versé que si la pension étrangère légale est également payable et sera payé au plus tôt à l'âge de 65 ans (économie estimée : 2 millions d'euros).
- Le calcul du complément de pension tiendra compte de toutes les composantes belges et étrangères du revenu de pension (économie estimée : 0,5 million d'euros).

***Onem - chômage***

Les dépenses totales relatives aux allocations de chômage, aux allocations d'interruption de carrière et de crédit-temps et aux allocations dans le régime de chômage avec complément d'entreprise sont estimées à 8.764,1 millions d'euros pour 2015. Ce montant est inférieur à celui de 2014 en raison notamment du transfert de compétences dans le cadre de la sixième réforme de l'État.

Pendant le conclave budgétaire, il a été décidé de réaliser des économies à hauteur de 416,3 millions d'euros. La principale économie - 150,7 millions d'euros – consiste à ne pas indexer les allocations en 2015. En outre, les mesures visant à améliorer la position concurrentielle doivent faire baisser les dépenses relatives aux allocations de chômage de 12,4 millions d'euros. La Cour des comptes n'a reçu aucune information sur l'estimation de ce dernier montant.

Outre ces mesures générales, le gouvernement a imposé des économies ciblées à concurrence de 253,2 millions d'euros au niveau des allocations de chômage (193,1 millions d'euros), des allocations d'interruption de carrière et de crédit-temps (23,6 millions d'euros) et du régime de chômage avec complément d'entreprise (36,5 millions d'euros).

---

[209] Pour davantage d'informations sur le fonctionnement de ce mécanisme, voir *ONP – Évaluation du « droit interne » pour les travailleurs frontaliers et saisonniers*, Cahier 2013 relatif à la sécurité sociale, Partie IV, p. 104-111.

[210] Cette majoration n'est plus octroyée que si la diminution de la pension étrangère résulte d'une nouvelle décision des organes étrangers liée à la modification des périodes d'assurance prises en considération (loi du 15 mai 2014 concernant la pension de retraite des travailleurs frontaliers et saisonniers et la pension de survie de leur conjoint survivant).

En ce qui concerne les mesures pour lesquelles l'Onem a transmis les données de calcul, la Cour des comptes estime que les estimations sont étayées et que les économies sont réalistes dans le contexte économique et conjoncturel actuel. Cependant, la Cour n'a reçu aucune note explicative ni aucun calcul pour des économies à hauteur de 121 millions d'euros. Les informations manquantes concernent les mesures suivantes (l'économie estimée est indiquée entre parenthèses) :

- Le calcul de l'allocation accordée aux chômeurs complets se basera sur la moyenne des douze mois précédant la demande d'allocation pour l'ensemble des chômeurs qui demandent une allocation à partir du 1er janvier 2015 (30 millions d'euros).
- La possibilité d'être exempté de la disponibilité sur le marché du travail pour des raisons familiales ou sociales est supprimée (6 millions d'euros).
- Des sanctions plus lourdes pourront être infligées aux chômeurs qui introduisent des déclarations incorrectes ou incomplètes ou qui n'informent pas l'Onem en temps voulu des modifications de leur situation pouvant avoir une incidence sur le montant de l'allocation (20 millions d'euros).
- Les personnes de moins de 21 ans qui demandent une allocation d'insertion au terme de leur stage d'insertion professionnelle devront remplir des conditions minimales en matière de diplôme (15 millions d'euros).
- Le calcul de l'allocation de garantie de revenu est simplifié pour les chômeurs à temps partiel en ce sens qu'il n'est plus tenu compte de la situation familiale ni du bonus à l'emploi (25 millions d'euros).
- Le nombre de jours de chômage temporaire autorisé est limité par employeur (25 millions d'euros).

La Cour des comptes attire aussi l'attention sur le fait que l'exposé général ne mentionne pas des mesures prises à concurrence de 134 millions d'euros. Il s'agit des mesures suivantes (l'économie estimée est indiquée entre parenthèses) :

- les mesures relatives aux allocations d'insertion : abaissement à 25 ans de l'âge maximum pour bénéficier de ces allocations (13 millions d'euros) et introduction d'une condition de diplôme minimum pour les jeunes (15 millions d'euros) ;
- la mesure précitée relative à l'allocation de garantie de revenu (25 millions d'euros) ;
- les mesures relatives au chômage temporaire : réduction du pourcentage de l'allocation de 70 % à 65 % (47,8 millions d'euros) et la mesure précitée relative à la limitation du nombre de jours de chômage économique (25 millions d'euros) ;
- la suppression de l'allocation pour le crédit-temps non motivé (8,2 millions d'euros).

Enfin, la Cour formule des observations spécifiques au sujet des points suivants.

- *Régime de chômage avec complément d'entreprise et interruption de carrière / crédit-temps*

La Cour des comptes souligne qu'une concertation avec les partenaires sociaux doit encore être organisée en ce qui concerne les mesures relatives au régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC) et à l'harmonisation de l'interruption de carrière (secteur public) et du crédit-temps (secteur privé). Les conditions d'application de ces mesures sont dès lors encore susceptibles d'être modifiées, ce qui peut avoir une influence sur les économies estimées.

À partir de 2015, les dépenses relatives à l'interruption de carrière des agents des entités fédérées seront, en outre, à la charge du budget de ces entités. Pendant la phase transitoire, l'Onem continuera à gérer (et à payer) ces allocations et recevra dès lors une intervention des communautés et des régions. Le budget de l'Onem pour l'année 2015 prévoit à cet effet un montant de 135,6 millions d'euros. La Cour des comptes souligne que cette recette comprend un montant de 2,5 millions d'euros destiné aux frais généraux au sujet duquel aucun consensus n'a pu être trouvé avec les entités fédérées au sein du groupe de travail. Ce montant ne peut dès lors pas être considéré comme une recette.

- *Incidence de la conjoncture économique sur les économies*

La réalisation des mesures relatives au chômage temporaire est tributaire de l'évolution de la conjoncture et de la mesure dans laquelle les employeurs peuvent être incités à avoir moins recours au chômage économique.

- *Adaptation des programmes de calcul*

Enfin, il y a lieu de souligner que la mise en œuvre des mesures visant à modifier le calcul des allocations est liée à une adaptation en temps voulu des programmes de calcul utilisés par l'Onem et les organismes de paiement.

***Inami- Indemnités***

En ce qui concerne les dépenses d'incapacité et d'invalidité, les mesures d'économies envisagées par le gouvernement s'élèvent à 86,4 millions d'euros pour 2015[211] :

Par ailleurs, à côté de ces mesures d'économies, le gouvernement propose une réévaluation pour les niveaux d'indemnités les plus bas. Les modalités concrètes ne sont toujours pas connues. En outre, même si les mesures d'économie relèveront essentiellement du secteur des salariés, la répartition entre les deux Gestions Globales n'est pas connue

---

[211] Ce montant se décompose comme suit :
- 36,4 millions d'euros via l'application d'une procédure plus stricte et l'offre d'un plan de réintégration après 3 mois d'incapacité primaire obligatoire ;
- 30 millions d'euros via la modification de la base de calcul des indemnités d'incapacité de travail ;
- 15 millions d'euros grâce à la suppression de la majoration de l'indemnité Inami octroyée aux chômeurs en incapacité de travail pour les nouveaux entrants ;
- 5 millions d'euros par le renforcement des sanctions administratives en cas d'incapacité de travail / invalidité.

# 4 Gestion globale des travailleurs indépendants

## 4.1 Recettes

Pour 2015, les recettes totales de l'Inasti-Gestion globale sont estimées à 5.925,3 millions d'euros, soit une diminution de 13,5 % par rapport au budget 2014.

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

| | Budget 2014 | Budget 2015 | Différence | Différence en % |
|---|---|---|---|---|
| Cotisations | 3.801,5 | 3.857,0 | 55,5 | 1,5% |
| Subvention de l'État | 2.005,6 | 1.394,7 | -610,9 | -30,5% |
| Financement alternatif | 1.010,8 | 644,7 | -366,1 | -36,2% |
| Autres | 35,3 | 28,9 | -6,4 | -18,1% |
| Total | 6.853,2 | 5.925,3 | -927,9 | -13,5% |

*Source : Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53-3069/001) et Exposé général du 12 novembre 2014 – Projet de budget 2015 de l'État (DOC 54-0494/001)*

La baisse des recettes résulte presque intégralement de la diminution de la subvention de l'État et des transferts dans le cadre du financement alternatif. En effet, à la suite du transfert de compétences dans le cadre de la sixième réforme de l'État, les recettes des gestions globales devaient aussi être adaptées.

- Dans la rubrique « Subvention de l'État », cette diminution résulte du fait que la dotation d'équilibre, qui s'élevait encore à 617 millions d'euros en 2014, n'est pas prolongée en 2015.
- Dans la rubrique « Financement alternatif », la sixième réforme de l'État a pour effet de supprimer en 2015 le financement spécial de l'Inami-Soins de santé, alors que ce transfert s'élevait encore à 158,3 millions d'euros en 2014. Pour veiller à ce que la sécurité sociale soit en équilibre en termes SEC, le transfert ordinaire de la TVA a été réduit de 206,7 millions d'euros par rapport aux estimations du budget initial 2014[212].

[212] La méthode visant à réduire le transfert de TVA est appliquée en attendant des règles définitives. En effet, l'objectif est de réformer à terme le financement de la sécurité sociale en concertation avec les partenaires sociaux.

## 4.2 Dépenses

Les dépenses de l'Inasti-Gestion globale sont estimées à 6.010,2 millions d'euros pour l'année 2015, soit une diminution de 10,5 % par rapport au budget 2014.

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

| | Budget 2014 | Budget 2015 | Différence | Différence en % |
|---|---|---|---|---|
| Prestations | 4.160,7 | 3.747,2 | -413,5 | -9,9% |
| Indemnités Inami | 392,5 | 404,5 | 12,0 | 3,1% |
| Pensions | 3.305,6 | 3.330,8 | 25,2 | 0,8% |
| Allocations familiales | 446,4 | 0,0 | -446,4 | -100,0% |
| Assurance faillite et soins palliatifs | 16,2 | 11,9 | -4,3 | -26,5% |
| Frais de gestion et de paiement | 104,0 | 93,6 | -10,4 | -10,0% |
| Transferts externes | 2.449,6 | 2.167,6 | -282,0 | -11,5% |
| Autres | 1,8 | 1,8 | 0,0 | 0,0% |
| Total | 6.716,1 | 6.010,2 | -705,9 | -10,5% |

*Source : Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53-3069/001) et Exposé général du 12 novembre 2014 – Projet de budget 2015 de l'État (DOC 54-0494/001)*

La diminution des dépenses s'explique par les éléments suivants :

- En 2015, les dépenses relatives aux allocations familiales seront intégralement à la charge des entités fédérées, ce qui entraîne une diminution des dépenses à concurrence de 493 millions d'euros[213].
- Le transfert de plusieurs compétences dans le cadre de l'assurance-maladie aux entités fédérées a aussi pour conséquence de faire baisser les transferts de l'ONSS-Gestion globale à l'Inami-Soins de santé.

---

[213] Total des dépenses inscrites aux rubriques « Prestations » et « Transferts ». Comme Famifed est chargé depuis le 1er juillet 2014 du paiement des allocations familiales aux travailleurs indépendants, la rubrique « Prestations » ne comprend qu'une partie des dépenses relatives aux allocations familiales. La partie versée par Famifed est reprise dans la rubrique « Transferts ».

- Les dépenses relatives aux prestations diminuent en raison du report du dépassement de l'indice et de la décision de ne pas appliquer d'indexation en 2015 (voir le point 2.1).
- Les dépenses concernant les frais de fonctionnement des IPSS sont réduites à la suite des économies imposées (voir le point 2.2).

Comme dans le régime des travailleurs salariés, les travailleurs indépendants pourront, à partir de 2015, cumuler leur pension avec un revenu professionnel illimité, à condition d'avoir atteint l'âge légal de la retraite (voir aussi le point 3.2.2). Cette décision entraîne une dépense supplémentaire de 18,3 millions d'euros pour l'Inasti-Gestion globale.

## 5 Inami-Soins de santé

Le budget des soins de santé (hors indemnités) est de 27.959,9 millions d'euros pour l'année 2015, équilibré en recettes et en dépenses. Il diminue de 9,6% par rapport au budget 2014[214].

La raison principale de cette diminution provient du transfert des compétences vers les entités fédérées[215], dont un montant de 3.559,1 millions d'euros au sein de l'objectif budgétaire global.

---

[214] Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53 3069/001).

[215] Les compétences transférées concernent l'aide aux personnes handicapées, les normes d'agrément des hôpitaux et les infrastructures hospitalières et investissements en matériel lourd, la politique des personnes âgées, la revalidation « long term care », les soins de santé mentale, la prévention, l'organisation des soins de santé de première ligne, l'agrément et enregistrement des professionnels des soins de santé.

## 5.1 Recettes

**Tableau - Budget de l'Inami Soins de santé: recettes 2014 et 2015 (en millions d'euros)**

| | Budget 2014 | Budget 2015 | Différence (2015-2014) |
|---|---|---|---|
| Recettes propres | 5.467,2 | 5.545,8 | 78,6 |
| *Financement alternatif (TVA et accises)* | *2.839* | *2.869,6* | *30,6* |
| *Cotisations* | *1.018* | *10,6* | *- 1.007,4* |
| *Transferts externes et autres recettes diverses* | *1.610,2* | *2.665,6* | *1.005,4* |
| Transferts des Gestions globales ONSS et Inasti | 25.492,2 | 22.414,1 | -3.078,1 |
| *montant de base* | *23.620,3* | *22.275,8* | *-1.344,5* |
| *Financement alternatif complémentaire* | *1.736,8* | *0* | *-1.736,8* |
| *Carrières mixtes* | *135,1* | *138,3* | *3,2* |
| **Total des recettes courantes** | **30.959,4** | **27.959,9** | ***-2.999,5*** |

*Source : Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53 3069/001) et Exposé général du 12 novembre 2014 – Projet de budget 2015 de l'État (DOC 54 0494/001).*

Les recettes propres s'élèvent à 5.545,8 millions d'euros et sont constituées de 2.869,6 millions d'euros en provenance du financement alternatif propre de l'Inami (+1,1 % par rapport au budget 2014). En outre, elles tiennent compte de 10,6 millions d'euros venant des cotisations. La cotisation de 3,55% sur les pensions n'est plus directement perçue par l'Inami mais par l'ONP. Il en résulte une diminution de recettes de cotisations d'un peu plus d'un milliard d'euros par rapport au budget 2014 avec pour corollaire une augmentation des recettes de transferts entre régimes d'un montant équivalent. C'est ainsi que les recettes propres provenant de transferts externes et autres recettes diverses s'établissent à 2.665,6 millions d'euros au lieu de 1.610,2 millions d'euros au budget 2014.

Le financement par les gestions globales passe de 25.492,2 millions d'euros en 2014 à 22.414,1 millions d'euros en 2015 (-12% par rapport au budget 2014). Les montants de base financés par les gestions globales étant modifiés, une adaptation de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés s'avère nécessaire.

Ce financement via les gestions globales (ONSS et Inasti) est largement impacté par la sixième réforme de l'État instituant le transfert de compétences dans les soins de santé, ainsi que par la fixation du montant de l'objectif budgétaire global. Le financement alternatif complémentaire provenant des gestions globales est supprimé (1.736,8 millions d'euros inscrits au budget 2014).

## 5.2 Dépenses

**Tableau - Budget de l'Inami Soins de santé: dépenses 2014 et 2015 (en millions d'euros)**

| | Budget 2014 | Budget 2015 | Différence (2015-2014) |
|---|---|---|---|
| Prestations soins de santé | 27.861,6 | 23.846.8 | - 4.014.8 |
| Frais d'administration | 1.010,3 | 990 | - 20.3 |
| Autres dépenses | 2.087,5 | 3.123,1 | 1.035,6 |
| **Total des dépenses courantes** | **30.959,4** | **27.959,9** | **-2.999,5** |

*Source : Exposé général du 31 octobre 2013 – Projet de budget 2014 de l'État (DOC 53 3069/001) et Exposé général du 12 novembre 2014 – Projet de budget 2015 de l'État (DOC 54 0494/001).*

*Fixation de l'objectif budgétaire global*

Contrairement aux années 2013 et 2014, l'objectif budgétaire global 2015 n'a pas été déterminé sur la base de l'objectif budgétaire global de l'année précédente.

Le gouvernement a fixé l'objectif budgétaire global à 23.846,8 millions d'euros pour 2015. Il correspond aux prévisions de dépenses 2015 établies par l'Inami en septembre 2014 (24.201,9 millions d'euros), diminuées d'un montant de 355,1 millions d'euros, relatif aux économies décrétées par le conseil des ministres en date du 15 octobre 2014.

Le conseil général de l'Inami a approuvé le 20 octobre 2014 l'objectif budgétaire annuel global de l'assurance soins de santé ainsi que les objectifs partiels[216].

L'objectif global 2014 corrigé pour tenir compte du transfert des compétences aux entités fédérées s'élève à 24.302,4 millions d'euros[217]. L'objectif budgétaire global 2015 diminue de 455,6 millions d'euros, soit – 1,87% par rapport à l'objectif budgétaire global 2014 corrigé[218].

Par rapport aux réalisations provisoires estimées pour 2014 à 23.391,3 millions d'euros, hors compétences transférées aux entités fédérées, l'augmentation des dépenses

---

[216] Loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et Indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, article 40, §1 et document budgétaire CGSS 2014/079.

[217] Inami, note CGSS 2014/071 du 22 octobre 2014. Le montant relatif au transfert des compétences vers les Communautés et Régions tel que prévu dans la 6e réforme institutionnelle, compris dans l'objectif budgétaire 2014, s'élève à 3.559,19 millions d'euros.

[218] L'objectif global 2014 corrigé pour tenir compte du transfert des compétences aux entités fédérées s'élève à 24.302,37 millions d'euros.

comprises dans l'objectif budgétaire global prévues en 2015 est de 1,95%. Cette croissance serait donc nettement inférieure à l'augmentation des dépenses de soins de santé réalisées en 2014, estimée à 4,67%.

En ce qui concerne l'augmentation du poste « autres dépenses », elle trouve son origine d'une part, dans la croissance des dépenses relatives aux conventions internationales (332,5 millions d'euros) et d'autre part, dans l'inscription au budget 2014, de mesures d'économie en déduction des dépenses de ce poste (777,5 millions d'euros) alors que ce n'est plus le cas au budget 2015.

*Mesures gouvernementales*

Le gouvernement a décidé de mesures d'économies pour un montant de 355,1 millions d'euros à réaliser dans le cadre de l'objectif budgétaire et de 35 millions d'euros à réaliser sur les dépenses en dehors de l'objectif budgétaire.

Les mesures prises par le gouvernement concernent des secteurs divers[219]. Parmi celles-ci, les mesures concernant les médecins (non-indexation des honoraires, simplification du ticket modérateur, meilleure exploitation du dossier médical global) devraient induire des économies pour un montant estimé à 120 millions d'euros.

Le montant de 35 millions d'euros d'économies en dehors de l'objectif budgétaire n'a pas encore fait l'objet de mesures concrètes.

La Cour des comptes constate que certaines mesures d'économies approuvées par le conseil général de l'Inami ne sont pas encore détaillées. Il en est ainsi, par exemple, dans le secteur des prestations pharmaceutiques ou des implants.

Par ailleurs, certaines mesures ne sont pas structurelles et n'ont donc pas d'effet à long terme (report du tiers payant, report d'un mois du dépassement de l'indice-pivot de février à mars 2015).

La plupart des mesures ont une date d'entrée en vigueur au 1er janvier 2015. La mise en place et l'application des mesures d'économies doivent faire l'objet d'un contrôle régulier. Bien que l'Inami dispose déjà de différents systèmes de suivi des dépenses budgétaires[220], la Cour attire l'attention sur la nécessité d'intensifier la fréquence des contrôles pour suivre au plus près les résultats et prendre le cas échéant des mesures correctrices qui permettront de respecter les décisions gouvernementales.

---

[219] Par exemple : dialyse, implants, hôpitaux, maladies chroniques.

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

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

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

**TÉL.**
+32 2 551 81 11

**FAX**
+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be