



Cour des comptes

Projets d'ordonnances contenant les budgets ajustés pour l'année 2014 et les budgets pour l'année 2015 de la Commission communautaire commune



TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	4
PARTIE I – PROJETS D'AJUSTEMENT DES BUDGETS DE L'ANNEE 2014	5
1. EFFETS DE L'AJUSTEMENT SUR LE SOLDE BUDGETAIRE	5
2. PROJET D'AJUSTEMENT DU BUDGET DES VOIES ET MOYENS	6
3. PROJET D'AJUSTEMENT DU BUDGET GENERAL DES DEPENSES	7
3.1. Aperçu général	7
3.2. Analyse des principales modifications	7
3.2.1. Division 01 – <i>Dépenses générales de l'administration</i>	7
3.2.2. Division 02 – <i>Santé</i>	8
3.2.3. Division 03 – <i>Aide aux personnes</i>	8
3.3. État des lieux des crédits d'investissement du secteur de la santé	9
3.4. Encours des engagements	9
4. RESPECT DE L'OBJECTIF BUDGÉTAIRE ASSIGNÉ À LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE	10
4.1. Objectifs et trajectoires budgétaires pour la Belgique et la Commission communautaire commune	10
4.2. Calcul du solde de financement	10
PARTIE II – PROJETS DE BUDGETS DE L'ANNÉE 2015	12
1. SOLDE BUDGÉTAIRE	12
2. PROJET DE BUDGET DES VOIES ET MOYENS	13
3. PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES	15
3.1. Aperçu général	15
3.2. Analyse des principales modifications	15
3.2.1. Division 01 – <i>Dépenses générales de l'administration</i>	15
3.2.2. Division 02 – <i>Santé</i>	16
3.2.3. Division 03 – <i>Aide aux personnes</i>	17
3.2.4. Division 04 – <i>Compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat</i>	18
3.2.5. Division 05 – <i>OIP de la santé et de l'aide aux personnes</i>	19

3.3. Encours des engagements	19
4. RESPECT DES EXIGENCES APPLICABLES AU CADRE BUDGETAIRE DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE POUR L'ANNEE 2015	19
4.1. Adaptation du cadre budgétaire aux règles européennes	19
4.2. Conformité du budget 2015 de la Commission communautaire commune au nouveau cadre européen	22
4.3. Calcul du solde de financement	22

Avant-propos

Conformément au prescrit de l'article 29 de l'ordonnance organique du 21 novembre 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, la Cour des comptes transmet à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, les commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets d'ordonnances contenant l'ajustement des budgets pour l'année 2014 et les projets de budgets pour l'année 2015.

Partie I – Projets d'ajustement des budgets de l'année 2014

1. EFFETS DE L'AJUSTEMENT SUR LE SOLDE BUDGETAIRE

Les projets d'ajustement du budget des voies et moyens et du budget général des dépenses pour l'année 2014 aboutissent au solde budgétaire suivant¹ :

Tableau 1 – Solde budgétaire ajusté 2014

Solde budgétaire 2014	Budget initial	Projet d'ajustement	Projet de budget ajusté
Recettes (1)	91.358	1.271	92.629
Dépenses (crédits de liquidation) (2)	94.665	1.271	95.936
Solde budgétaire brut (3)=(1)-(2)	- 3.307	0	- 3.307

Par rapport au budget initial, tant les prévisions de recettes que les autorisations de dépenses (crédits de liquidation) augmentent de 1,3 million d'euros (+ 1,4 % et + 1,3 %), ce qui n'entraîne toutefois pas de variation du solde budgétaire *ex ante*.

¹ Sauf indication contraire, les montants repris dans les tableaux de ce rapport sont exprimés en milliers d'euros.

2. PROJET D'AJUSTEMENT DU BUDGET DES VOIES ET MOYENS

Tableau 2 – Estimation des recettes

Libellé des recettes		Réalisations 2013	Budget initial 2014	Projet ajustement 2014	Différence par rapport au budget initial 2014 (3) - (2)	Différence en %
		(1)	(2)	(3)		
29.01	Intérêts créditeurs et plus-values perçus durant l'année en cours, qui résultent des soldes de caisse et des placements	135	300	150	- 150	- 50,0 %
38.01	Remboursements des paiements indus par les organismes et institutions privés	0	0	0	0	
38.02	Remboursements des paiements par le CDCS	3	2	2	0	0,0 %
46.01	Dotations en provenance du pouvoir central visée par l'article 65 de la loi spéciale du 16 janvier 1989	38.386	36.918	36.581	- 337	- 0,9 %
46.02	Dotations en provenance de la Région de Bruxelles-Capitale (Fonds spécial de l'aide sociale)	19.847	20.244	20.244	0	0,0 %
46.03	Dotations en provenance de la Région de Bruxelles-Capitale pour les charges résultant de la scission de la province du Brabant	22.406	25.077	28.335	3.258	13,0 %
46.04	Dotations en provenance de la Région de Bruxelles-Capitale suite à l'accord avec le secteur non-marchand pour la période 2001-2005	7.003	7.082	7.082	0	0,0 %
46.05	Dotations en provenance du pouvoir fédéral pour le financement des primes linguistiques	0	85	85	0	0,0 %
06.02	Produits divers	186	150	150	0	0,0 %
76.30	Ventes de bâtiments existants	0	1.500	0	- 1.500	- 100,0 %
Total		87.966	91.358	92.629	1.271	1,4 %

Le projet d'ajustement du budget relève les estimations de recettes de 1,3 million d'euros (+ 1,4 %), pour les fixer à 92,6 millions d'euros. Cette augmentation est principalement due à la hausse de 3,3 millions d'euros de la dotation en provenance de la Région de Bruxelles-Capitale pour les charges résultant de la scission de la province du Brabant. Une partie de ce montant supplémentaire (0,9 million d'euros) est alloué par la Commission pour le renforcement du plan hivernal 2013-2014 et pour l'organisation de l'accueil des familles. Une autre partie (2,4 millions d'euros) doit permettre à la Cocom de présenter un budget en équilibre.

La suppression de la recette estimée à 1,5 million d'euros provenant de la vente de l'immeuble du quai du Commerce est liée au report de cette vente en 2015.

La diminution des recettes estimées de la dotation fédérale à concurrence de 0,3 million d'euros est due à la correction du paramètre d'inflation². Enfin, les recettes estimées des intérêts de crédit et des plus-values sont également corrigées à la baisse³.

² Jusqu'en 2014 compris, la dotation fédérale est indexée annuellement. Dans le budget économique du Bureau fédéral du plan du 11 septembre 2014, ce paramètre a été corrigé à la baisse pour 2014 (de 1,3 % à 0,6 %).

³ Fin octobre 2014, ces recettes s'élevaient à 109,0 milliers d'euros.

3. PROJET D'AJUSTEMENT DU BUDGET GENERAL DES DEPENSES

3.1. Aperçu général

Le présent projet augmente les crédits d'engagement de 1,5 million d'euros (+ 1,5 %) et les crédits de liquidation⁴ de 1,3 million d'euros (+ 1,3 %) pour les fixer respectivement à 99,9 et 95,9 millions d'euros.

Le tableau ci-après détaille ces prévisions selon le type de crédits, par division organique, ainsi que les réalisations de l'année 2013.

Tableau 3 – Crédits de dépenses du projet de budget ajusté 2014

Budget des dépenses 2014	Réalisations 2013 (1)	Budget initial 2014 (2)	Projet de budget ajusté 2014 (3)	Écart (3) - (2)	Écart en %
Crédits d'engagement					
Division 00 - Cabinets et Conseil	1.439	1.467	1.467	0	0,0 %
Division 01 - Dépenses générales de l'administration	5.294	6.372	5.812	- 560	- 8,8 %
Division 02 - Santé	15.949	28.804	29.498	694	2,4 %
Division 03 - Aide aux personnes	59.747	61.847	63.164	1.317	2,1 %
TOTAL	82.429	98.490	99.941	1.451	1,5 %
Crédits de liquidation					
Division 00 - Cabinets et Conseil	1.195	1.467	1.476	9	0,6 %
Division 01 - Dépenses générales de l'administration	5.043	6.420	5.892	-528	- 8,2 %
Division 02 - Santé	24.158	24.469	24.484	15	0,1 %
Division 03 - Aide aux personnes	60.345	62.309	64.084	1.775	2,8 %
TOTAL	90.742	94.665	95.936	1.271	1,3 %

3.2. Analyse des principales modifications

Les principales évolutions de crédits sont commentées ci-après.

3.2.1. Division 01 Dépenses générales de l'administration

Les diminutions de 560 et de 528 milliers d'euros des crédits d'engagement et de liquidation inscrits à l'unique programme *Subsistance* de cette division s'expliquent principalement par les éléments suivants :

- baisse de 696 milliers d'euros des crédits d'engagement et de liquidation pour les rémunérations, correspondant à l'enveloppe prévue pour cinq fonctions de mandat qui ne seront pas attribuées en 2014 ;
- hausse des crédits pour les loyers inscrits à l'allocation de base (AB) 01.0.1.12.02 (+336 et + 368milliers d'euros en engagement et en liquidation), partiellement liée à une baisse (- 200 milliers d'euros) des crédits de l'AB 01.01.12.04 *Frais de gestion d'immeubles mis à disposition d'ASBL*). En effet, le montant nécessaire pour la location du bâtiment acquis par

⁴ Crédits destinés à apurer des engagements contractés au cours du même exercice ou au cours d'exercices antérieurs.

Citydev.Brussels pour l'hébergement des ASBL actives dans le secteur du social⁵, initialement prévu sous cette dernière allocation de base a été transféré vers l'AB 01.0.1.12.02, plus appropriée.

3.2.2. Division 02 Santé

La progression des crédits d'engagement de cette division (+ 694 milliers d'euros) s'explique essentiellement par l'inscription, au sein du programme 05 – *Investissements*, d'un crédit de 700 milliers d'euros pour le volet préfinancement des investissements dans les hôpitaux (AB 02.5.1.02.00).

Par ailleurs, au sein de ce même programme, la diminution de 373 milliers d'euros des crédits d'engagement et de liquidation relatifs aux investissements hospitaliers, hors préfinancement (AB 05.5.1.01.00), est compensée par une augmentation équivalente, au sein du programme 04 *Santé mentale*, des crédits de l'AB 02.4.1.33.02 *Subventions pour des activités de santé mentale*, réservée à une intervention de la Commission communautaire commune dans l'achat d'un bâtiment.

La Cour des comptes fait observer que les crédits subsistants sur l'AB 02.5.1.01.00 ainsi diminués (15,2 millions d'euros) ne seront peut-être plus suffisants, eu égard au montant des liquidations déjà effectuées au 31 octobre 2014 (14,4 millions d'euros).

3.2.3. Division 03 Aide aux personnes

La progression (+ 1.317 et + 1.775 milliers d'euros) des crédits d'engagement et de liquidation de cette division est liée, en partie, à des adaptations aux besoins réels des crédits pour les différents services d'aide, en fonction de leurs décomptes finaux de l'année 2013 ainsi qu'à la hausse des subventions à des associations privées qui offrent un asile de nuit et un accueil d'urgence⁶, au sein du programme 04 *Santé mentale*.

L'augmentation des crédits réservés à ces subventions (+ 698 et + 807 milliers d'euros) résulte, d'une part, d'une hausse de 890,0 milliers d'euros⁷ pour financer les coûts supplémentaires de l'accueil, l'accompagnement et le renvoi des familles ainsi que la prolongation de l'accueil de jour et l'augmentation du nombre de places dans le cadre de l'aide hivernale, et, d'autre part, d'une diminution des crédits pour les subventions régulières, adaptés aux besoins réels.

L'augmentation susvisée est totalement couverte par une part de l'accroissement de la dotation de la Région de Bruxelles-Capitale. Dans ce cadre, le Samu social verra ainsi sa subvention augmentée de 780,0 milliers d'euros pour sa mission spécifique d'accueil, d'accompagnement et d'orientation de familles, pour la période du 1^{er} avril au 30 septembre 2014.

⁵ Loyer annuel de 300 milliers d'euros ; huit mois d'occupation en 2014.

⁶ AB 03.4.1.33.01.

⁷ Des diminutions de crédits ont par ailleurs été effectuées sur les aides récurrentes.

3.3. État des lieux des crédits d'investissement du secteur de la santé

Le tableau ci-dessous présente les crédits d'investissement du secteur de la santé et leur utilisation de 2012 à 2014.

Tableau 4 – Utilisation des crédits d'investissement – Secteur santé

Investissements Santé		2012			2013			2014		
		Crédits finaux	Utilisations	Taux	Crédits finaux	Utilisations	Taux	Crédits initiaux	Utilisations au 31/10	Taux
AB 02.5.1.01.00	b*	15.475	12.140	78,4 %	15.610	15.610	100 %	15.610	14.421	92,4 %
	c*	20.000	19.901	99,5 %	20.000	7.732	38,7 %	20.000	6.969	34,8 %
AB 02.5.1.02.00	b*	0	-	-	0	-	-	0	-	-
	c*	0	-	-	0	-	-	0	-	-

* b : crédits de liquidation – c : crédits d'engagement

En 2013, les engagements contractés se sont élevés à 7,7 millions d'euros, soit 38,7 % des crédits disponibles. Ce taux est le plus bas observé depuis le début de la législature 2009-2014, après un maximum en 2012 (99,5 %). Au 31 octobre 2014, le taux d'engagement atteignait 34,8 % contre 20,0 % à la même date en 2013.

Le taux de consommation des crédits de liquidation a, quant à lui, atteint 100 % en 2013. Au cours de la législature précédente, un taux équivalent n'avait été observé qu'en 2010, pour un montant de crédits supérieur (18,7 millions d'euros contre 15,6 millions d'euros). Au 31 octobre 2014, le taux d'utilisation atteignait 92,4 %, contre 97,4 % au 31 octobre 2013.

En conséquence, le rythme des liquidations continue à dépasser celui des engagements.

La Cour des comptes rappelle qu'un encours comptable de 84 millions d'euros⁸ existe sur l'AB 02.5.1.02.00 destinée au préfinancement des travaux d'infrastructures hospitalières, qui doit être apuré conformément au rythme des liquidations prévu dans le calendrier des constructions hospitalières 2008-2019.

3.4. Encours des engagements

Au 31 décembre 2013, l'encours des engagements⁹ s'élevait à 130,8 millions d'euros (46,8 millions d'euros hors préfinancement des infrastructures hospitalières). En 2014, la hausse potentielle de l'encours (écart entre les crédits d'engagement et de liquidation) est portée de 3,8 millions d'euros au budget initial à 4,0 millions d'euros au projet de budget ajusté.

Au 3 novembre 2014, l'encours total s'élevait à 116,1 millions d'euros (32,1 millions d'euros hors préfinancement des infrastructures hospitalières), dont 102,9 millions d'euros (18,9 millions d'euros hors préfinancement) pour les investissements dans le secteur de la santé et 2,6 millions d'euros pour les investissements dans le secteur de l'aide aux personnes.

La Cour des comptes a été informée que le solde du compte centralisateur de la Commission communautaire commune s'élevait à 42,3 millions d'euros au 15 octobre 2014.

⁸ CHU Bordet : 34,3 millions d'euros ; Chirec : 49,7 millions d'euros.

⁹ Ecart entre le stock des engagements contractés et les liquidations effectuées.

4. RESPECT DE L'OBJECTIF BUDGÉTAIRE ASSIGNÉ À LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE

4.1. Objectifs et trajectoires budgétaires pour la Belgique et la Commission communautaire commune

Conformément à l'accord de coopération du 13 décembre 2013¹⁰, la section Besoins de financement des pouvoirs publics a formulé, en mars 2014, des recommandations sur l'objectif budgétaire de l'ensemble des pouvoirs publics et sa répartition entre les différents niveaux de pouvoir, dans le contexte de la mise à jour du programme de stabilité.

L'accord de coopération prévoit une répartition en termes nominaux et structurels des objectifs des différents niveaux de pouvoir par une décision du Comité de concertation, basée sur l'avis du Conseil supérieur des finances.

Le programme de stabilité 2014-2017 de la Belgique a été approuvé par le Conseil des ministres du gouvernement fédéral le 30 avril 2014, sur la base de la décision du Comité de concertation du 30 avril 2014.

Afin de respecter l'objectif d'un déficit structurel maximum de - 1,4 % du produit intérieur brut (PIB) pour 2014, correspondant, pour la Belgique dans son ensemble, à un déficit nominal de - 2,15 % du PIB, le programme de stabilité a fixé à - 2,25 % du PIB le déficit maximum pour l'entité I (État fédéral et Sécurité sociale) et à 0,1 % du PIB, le surplus à réaliser par l'entité II.

Le programme de stabilité précise cependant que, compte tenu des élections du 25 mai 2014, la trajectoire pour la période 2014-2017 est purement indicative, tant en ce qui concerne l'objectif budgétaire global que la répartition entre les différents niveaux de pouvoir, au sujet de laquelle les nouveaux gouvernements devront se concerter à nouveau.

Il incombera à ces gouvernements de prendre les mesures requises pour atteindre les objectifs fixés et de les détailler dans le cadre de leurs programmations budgétaires pluriannuelles.

En l'absence actuelle de concertation entre les gouvernements des différents niveaux de pouvoir, le collège réuni a décidé de présenter un budget en équilibre.

4.2. Calcul du solde de financement

Étant donné l'absence de charges d'amortissement d'emprunts et d'opérations d'octroi de crédits et de prises de participations au sein du budget de la Commission communautaire commune, le passage du solde budgétaire au solde de financement ne nécessite qu'un nombre réduit de corrections.

¹⁰ Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

Tableau 5 – Calcul du solde de financement

	Budget initial 2014	Projet de budget ajusté 2014
Recettes	91.358	92.629
Dépenses	94.665	95.936
Solde budgétaire	- 3.307	- 3.307
<i>Sous-utilisations</i>	<i>3.307</i>	<i>3.307</i>
Solde de financement	0	0

Le projet d'ajustement dégage un déficit budgétaire identique à celui du budget initial (3,3 millions d'euros).

Pour maintenir un solde de financement nul, le collège réuni a maintenu à 3,3 millions d'euros (3,4 %) le montant de la correction au titre de sous-utilisation des crédits.

Ce pourcentage est supérieur à celui observé en 2013 (2,0 %) et inférieur à celui constaté en 2012 (6,4 %).

Partie II – Projets de budgets de l'année 2015

1. SOLDE BUDGÉTAIRE

Les projets de budget des voies et moyens et de budget général des dépenses pour l'année 2015 aboutissent au solde budgétaire suivant.

Tableau 6 – Détermination du solde budgétaire

Solde budgétaire 2015	Projet de budget initial 2015 (1)	Projet de budget ajusté 2014 (2)	Écart (1)-(2)	Budget initial 2014 (3)	Écart (1)-(3)
Recettes (1)	1.171.981	92.629	1.079.352	91.358	1.080.623
Dépenses (Crédits de liquidation) (2)	1.184.191	95.936	1.088.255	94.665	1.089.526
Solde budgétaire brut (3)=(1)-(2)	- 12.210	- 3.307	- 8.903	- 3.307	- 8.903

Le solde budgétaire brut *ex ante* se dégrade de 8,9 millions d'euros par rapport à celui dégagé par le projet de budget ajusté 2014, pour aboutir à un déficit de 12,2 millions d'euros.

Cette dégradation n'est en rien liée à l'accroissement des moyens financiers et des dépenses correspondantes dans le cadre de la sixième réforme de l'État, car c'est un même montant de 1.078,2 millions d'euros qui a été ajouté, à ce titre, aux prévisions de recettes et aux crédits de dépenses.

Le tableau ci-après présente le résultat budgétaire, hors les transferts dus à la sixième réforme de l'État.

Tableau 7 – Solde budgétaire hors transferts sixième réforme de l'État

Solde budgétaire 2015	PBI 2015 hors crédits sixième réforme de l'État	Projet de budget ajusté 2014	Écart	%
Recettes (1)	93.803	92.629	1.174	1,3 %
Dépenses (crédits de liquidation) (2)	106.013	95.936	10.077	10,5 %
Solde budgétaire brut (3)=(1)-(2)	- 12.210	- 3.307	- 8.903	269,2 %

Il ressort de ce tableau que la détérioration du solde budgétaire initial pour l'année 2015 résulte exclusivement d'un accroissement des dépenses (+ 10,5 %) dans les domaines de compétence exercés par la Commission antérieurement à la sixième réforme de l'État.

2. PROJET DE BUDGET DES VOIES ET MOYENS

Tableau 8 – Estimations des recettes

Libellé des recettes		Budget initial 2014	Projet ajustement 2014	Projet initial 2015	Différence par rapport au projet d'ajustement 2014	Différence en %
		(1)	(2)	(3)	(3) - (2)	
29.01	Intérêts créditeurs et plus-values perçus durant l'année en cours, qui résultent des soldes de caisse et des placements	300	150	150	0	0,0 %
38.01	Remboursements des paiements indus par les organismes et institutions privés	0	0	0	0	
38.02	Remboursements des paiements par le CDCS	2	2	2	0	0,0 %
46.01	Dotations en provenance du pouvoir central visée par l'article 65 de la loi spéciale du 16 janvier 1989	36.918	36.581	1.117.286	1.080.705	2.954,3 %
46.02	Dotations en provenance de la Région de Bruxelles-Capitale (Fonds spécial de l'aide sociale)	20.244	20.244	20.649	405	2,0 %
46.03	Dotations en provenance de la Région de Bruxelles-Capitale pour les charges résultant de la scission de la province du Brabant	25.077	28.335	25.077	- 3.258	- 11,5 %
46.04	Dotations en provenance de la Région de Bruxelles-Capitale suite à l'accord avec le secteur non-marchand pour la période 2001-2005	7.082	7.082	7.082	0	0,0 %
46.05	Dotations en provenance du pouvoir fédéral pour le financement des primes linguistiques	85	85	85	0	0,0 %
06.02	Produits divers	150	150	150	0	0,0 %
76.30	Ventes de bâtiments existants	1.500	0	1.500	1.500	
Total		91.358	92.629	1.171.981	1.079.352	1165,2 %

À la suite de la sixième réforme de l'État, les recettes estimées augmentent de plus d'un milliard d'euros pour atteindre 1.172 millions d'euros (+ 1.165,2 %) par rapport au projet d'ajustement 2014.

La dotation fédérale de 1.117,3 millions d'euros comprend tant l'ancienne dotation que les nouveaux moyens alloués pour les compétences transférées en matière d'allocations familiales, de soins aux personnes âgées, de soins de santé et d'aide aux personnes. En ne tenant pas compte de la sixième réforme de l'Etat, la dotation historique se serait élevée à 39,1 millions d'euros, ce qui signifie que le montant des nouveaux moyens s'élève à 1.078,2 millions d'euros¹¹.

En pratique, étant donné que les institutions fédérales continueront provisoirement à gérer ces nouvelles compétences, les moyens pour les financer ne seront pas versés effectivement à la Commission communautaire commune, qui ne payera par conséquent pas non plus les dépenses y liées. Un protocole en cours de rédaction prévoit en effet que le Trésor fédéral versera les moyens chaque mois directement aux institutions fédérales concernées assurant la continuité de l'exercice de ces compétences et qu'il déduira ces montants des versements effectifs à la Commission. L'Institut des comptes nationaux (ICN) élabore actuellement une

¹¹ Ce montant correspond avec celui des crédits inscrits à la nouvelle division 04 – *Compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat*.

note méthodologique relative à la manière dont ces opérations doivent être imputées dans les divers budgets.

En ce qui concerne les autres moyens, le projet de budget tient compte des recettes estimées à 1,5 million d'euros (supprimées dans le projet d'ajustement du budget) provenant de la vente du bâtiment situé au Quai du Commerce et de l'augmentation annuelle (+ 2 %) de la dotation en provenance de la Région de Bruxelles-Capitale pour le Fonds spécial de l'action sociale. Pour la dotation en provenance de la Région de Bruxelles-Capitale pour les charges résultant de la scission de la province du Brabant, le projet de budget prévoit un montant identique à celui inscrit au budget initial 2014.

3. PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES

3.1. Aperçu général

Globalement, par rapport au projet de budget ajusté 2014, le projet de budget initial 2015 augmente les crédits d'engagement de 1.080,6 millions d'euros et les crédits de liquidation de 1.088,3 millions d'euros, pour les fixer à, respectivement, 1.180,5 et 1.184,2 millions d'euros.

Le tableau ci-après détaille ces prévisions selon le type de crédits.

Tableau 9 – Crédits du budget général des dépenses 2015

	Projet de budget initial 2015	Projet de budget ajusté 2014	Écart	%
Crédits d'engagement				
Division 00 - Cabinets et Conseil	1.444	1.467	- 23	- 1,6 %
Division 01 - Dépenses générales de l'administration	6.647	5.812	835	14,4 %
Division 02 - Santé	29.285	29.498	- 213	- 0,7 %
Division 03 - Aide aux personnes	64.975	63.164	1.811	2,9 %
Division 04 - Compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'État	1.078.178	-	1.078.178	-
TOTAL	1.180.529	99.941	1.080.588	1081,2%
Crédits de liquidation				
Division 00 - Cabinets et Conseil	1.444	1.476	- 32	- 2,2 %
Division 01 - Dépenses générales de l'administration	6.647	5.892	755	12,8 %
Division 02 - Santé	33.974	24.484	9.490	38,8 %
Division 03 - Aide aux personnes	63.948	64.084	- 136	- 0,2 %
Division 04 - Compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'État	1.078.178	-	1.078.178	-
TOTAL	1.184.191	95.936	1.088.255	1134,4%

3.2. Analyse des principales modifications

Les évolutions principales, essentiellement par rapport au projet de budget ajusté 2014, sont constatées et commentées aux divisions organiques et/ou programmes suivants.

3.2.1. Division 01 – Dépenses générales de l'administration

L'augmentation de quelque 0,8 million d'euros des crédits d'engagement et de liquidation de cette division organique résulte pour l'essentiel de la hausse des dépenses relatives à la location de l'immeuble à Citydev.Brussels pour la maison du Bico ; la dépense pour le loyer proprement dit passe de 200 à 300 milliers d'euros (année complète en 2015 contre huit mois en 2014) et une provision pour charges communes, taxes et impôts de 300 milliers d'euros est à verser à partir de janvier 2015.

La Cour des comptes relève que, selon le programme justificatif, tant les crédits de l'AB 01.0.1.12.02, relatifs au loyer des biens immobiliers, que les crédits de l'AB 01.0.1.12.04,

relatifs aux frais de gestion d'immeubles mis à disposition d'ASBL, comprennent, pour l'immeuble susvisé, le précompte immobilier, les taxes et les impôts.

La Cour des comptes relève une augmentation de 141,0 milliers d'euros des crédits de rémunérations, par rapport au projet de budget ajusté 2014. Celui-ci avait réduit ces crédits à concurrence de 696,0 milliers d'euros par rapport au budget initial, pour le motif que cinq fonctions de mandat n'avaient pas été attribuées. Les crédits nécessaires à ce titre n'ont pas été réinscrits dans le budget 2015.

Le programme justificatif n'expose donc pas les motifs de cette augmentation et ne précise pas si l'augmentation susvisée intègre une indexation des traitements des fonctionnaires, comme c'est le cas pour les crédits relatifs aux traitements des membres des cabinets ministériels.

3.2.2. Division 02 – Santé

Les crédits d'engagement de cette division ne varient pratiquement pas (- 0,7 %), alors que les crédits de liquidation progressent de 38,8 % (+ 9,5 millions d'euros).

En termes d'engagement, il y a lieu de relever le rétablissement des crédits destinés aux investissements dans les hôpitaux (hors préfinancement) à leur montant du budget initial 2014, à savoir 20,0 millions d'euros. Pour le préfinancement des investissements, aucun crédit n'est prévu.

Pour le reste, la hausse des crédits pour diverses initiatives au programme 01 *Support de la politique en matière de santé* est quasiment compensée par une baisse de - 0,4 million d'euros des crédits pour les subventions pour activités de santé mentale, au programme 4, lesquels retrouvent leur niveau du budget initial 2014.

En termes de liquidation, la progression susvisée résulte essentiellement de l'inscription, pour la première fois, d'un crédit de 10,0 millions d'euros, pour apurer les engagements contractés en 2011 dans le cadre du volet préfinancement des constructions hospitalières.

Le rythme des liquidations de ces subventions est identique à celui déjà appliqué actuellement dans le calendrier des constructions hospitalières 2008-2019. La liquidation sera étalée sur cinq ans, à savoir, 10 % l'année du début des travaux, 45 % la 2^e année, 25 % la 3^e année, 10 % la 4^e année et 10 % la 5^e année.

La Cour des comptes attire dès lors l'attention sur l'augmentation importante des liquidations du volet « préfinancement », qui devrait intervenir en 2016.

Par contre, les crédits destinés aux investissements dans les établissements de santé (hors préfinancement) sont diminués de 0,5 million d'euros, pour s'établir à 14,7 millions d'euros¹², bien que le calendrier des constructions prévoie un montant de 20,0 millions par an.

Comme les années précédentes, un cavalier est repris dans le dispositif du projet d'ordonnance contenant le budget général des dépenses (article 10) autorisant le collège à réinscrire les crédits non utilisés des années antérieures repris aux calendriers des constructions approuvés par le collège réuni, à concurrence de maximum 16,0 millions d'euros en engagement et 10,0 millions d'euros en liquidation. Il s'agit, autrement dit, de couvrir ces éventuels dépassements de crédit par la trésorerie.

¹² -0,9 million d'euros par rapport au budget initial 2014.

La Cour des comptes rappelle que ces dispositions délèguent au collège réuni d'importantes prérogatives en matière budgétaire, lesquelles appartiennent à l'Assemblée réunie, et qu'en outre, elles peuvent porter atteinte à l'objectif d'équilibre budgétaire qu'il s'est fixé.

3.2.3. Division 03 – Aide aux personnes

Les crédits d'engagement de cette division progressent de 1,8 million d'euros (+ 2,9 %) et les crédits de liquidation diminuent de 0,1 million d'euros (- 0,2%), par rapport au projet de budget ajusté précédent, pour s'établir aux montants respectifs de 63,9 et 65,0 millions d'euros.

- Au programme 01 *Support de la politique en matière d'aide aux personnes*, les augmentations respectives de crédits d'engagement et de liquidation de 539,0 et de 444,0 milliers d'euros concernent majoritairement l'AB 03.1.7.33.01 – *Subventions aux projets de lutte contre la pauvreté* dont les crédits croissent de 420,0 milliers d'euros. Il s'agit du développement d'un projet de type « *housing first* » dans le cadre du plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté, essentiellement focalisé, dans un premier temps, sur l'accès au logement et, ensuite, sur l'accompagnement psychosocial. Par ailleurs, un crédit supplémentaire de 100 milliers d'euros est prévu à l'AB 03.1.1.12.01¹³, pour la poursuite de l'installation du logiciel « médiation de dettes » (25.000 euros) et le soutien à la recherche d'un logiciel commun pour les 19 CPAS en vue d'une gestion efficace (75.000 euros).

- Au programme 02 *Politique en faveur des familles et des personnes âgées*, les diminutions globales de crédits d'engagement et de liquidation (- 219,0 et - 336,0 milliers d'euros) rétablissent également les crédits à des montants quasi équivalents à ceux alloués au budget initial 2014.

- Au programme 03 *Centres d'aide aux personnes*, les diminutions en engagement et en liquidation de 100,0 et 208,0 milliers d'euros, touchant essentiellement les subventions aux centres de service social (secteur privé), aboutissent à des crédits totaux dont le niveau est également en baisse par rapport au budget initial 2014 (- 52,0 et - 213,0 milliers d'euros), sans aucune explication.

- Au programme 04 *Sans abri*, les crédits d'engagement sont réduits de 525,0 milliers d'euros et les crédits de liquidation de 1.597,0 milliers d'euros (cf. aussi point 3.2.3, Partie I). Cette réduction touche principalement les crédits pour les subventions allouées à des associations privées qui offrent un asile de nuit et un accueil d'urgence (AB 03.4.1.33.01). Toutefois, par rapport au budget initial 2014, ces mêmes crédits se voient respectivement augmentés de 76,0 milliers d'euros et diminués de 950,0 milliers d'euros. Cette diminution des crédits de liquidation s'explique par le fait que le budget 2015 supportera seulement les avances pour le dispositif hivernal 2015-2016, alors que le budget 2014 prenait en charge tant les avances 2013-2014 que les avances 2014-2015, pour ce dispositif.

- Au programme 05 *Politique en faveur des personnes handicapées*, la hausse des crédits d'engagement (+ 1.033,0 milliers d'euros) et de liquidation (+ 908,0 milliers d'euros), concerne majoritairement les crédits pour les subsides aux institutions agréées du secteur privé (AB 03.5.1.33.01), qui passent de 9,1 à 10,2 millions d'euros (+ 11,3 %), en termes d'engagement (10,1 millions d'euros en termes de liquidation). Outre une indexation de 2 %, la progression de ces subsides s'explique par l'adaptation des catégories d'agrément pour le

¹³ Frais d'études, prestations de tiers effectuées pour compte de la Commission communautaire commune en matière d'aide aux personnes, colloques.

Centre d'hébergement pour sourds et malentendants et le Hama IV, ainsi que par des marges réservées à la poursuite de divers projets et à l'augmentation de places d'accueil.

- Au programme 06 *Centres publics d'aide sociale*, l'augmentation des crédits de 0,4 million d'euros correspond essentiellement à l'adaptation du montant du Fonds spécial de l'action sociale¹⁴ (+ 2,0 %), conformément à l'article 5 de l'ordonnance du 10 mars 1994 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour rappel, depuis 2005, le pourcentage de cette dotation attribué audit Fonds est fixé à 7,0 %.

- Au programme 07 *Investissements*, les évolutions suivantes sont constatées tant par rapport au budget initial qu'ajusté 2014 :

- les crédits de l'AB 03.7.1.51.01, destinés au financement des plans pluriannuels d'investissements du secteur privé dans les maisons de repos (2008-2015) et plans pluriannuels dans le secteur des personnes handicapées (2009-2015), tels qu'actualisés par le collège réuni le 18 juillet 2013, sont augmentés de 0,7 million d'euros en engagement pour le financement alternatif (subventions utilisation), dans le secteur des maison de repos, et diminués de 0,3 million d'euros en liquidation ;
- les crédits de l'AB 03.7.1.61.01, destinés au financement des plans pluriannuels d'investissement du secteur public dans les maisons de repos (2008-2015), tels qu'actualisés par le collège réuni le 18 juillet 2013, sont maintenus à 2,0 millions d'euros en engagement et augmentés de 0,6 million d'euros en liquidation.

Pour le total du programme, les crédits d'engagement s'élèvent par conséquent à 3,9 millions d'euros (+ 0,7 million d'euros) et les crédits de liquidation à 3,1 millions d'euros (+ 0,3 million d'euros).

3.2.4. *Division 04 Compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'État*

Les crédits de cette nouvelle division organique, comprenant quatre programmes, s'établissent à un montant de 1.078.178 milliers d'euros, tant pour les engagements que les liquidations.

Tableau 10 – Crédits pour la sixième réforme de l'Etat

Division 04	Programme	Intitulé	CE	CL
Compétence transférée dans le cadre de la sixième réforme de l'État	01	Famille	763.885	763.885
	02	Soins de santé - Aide aux personnes	253.428	253.428
	03	Interruptions de carrière	1.935	1.935
	04	Provisions	58.930	58.930
TOTAL			1.078.178	1.078.178

¹⁴ AB 03.6.1.43.01.

Ce montant total correspond exactement à celui des nouveaux moyens financiers transférés par l'État fédéral dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, pour la couverture des compétences transférées.

La Cour des comptes attire l'attention sur les deux éléments suivants :

- l'estimation du total des dépenses liées aux nouvelles compétences (basée sur les calculs de l'État fédéral) atteint un montant de 1.019.248,0 milliers d'euros. Pour ajuster la différence entre les moyens transférés en recettes pour ces nouvelles compétences et les crédits inscrits à concurrence de 1.019,2 millions d'euros aux programmes 01, 02 et 03 de la division 04, le collège a inscrit une provision d'un montant de 58.930,0 milliers d'euros au programme 4 de cette division (AB 01.1.1.01.00), destinée uniquement à pallier les différences éventuelles entre les dépenses effectives et les estimations ;

- le coût de la gestion administrative des allocations familiales est repris pour un montant de 25.115,0 milliers d'euros au programme 01 (AB 04.1.1.12.11 *Frais de fonctionnement FAMIFED*). Ce montant est fixé en application de l'article 68quinquies, § 1^{er}, de la loi spéciale de financement.

3.2.5. Division 05 OIP de la santé et de l'aide aux personnes

Cette division, inscrite pour mémoire, ne comporte pas de crédits.

Le 24 octobre 2014, le collège réuni a approuvé en première lecture l'avant-projet d'ordonnance portant création de l'Office bruxellois de la santé et de l'aide aux personnes et l'a adressé pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

3.3. Encours des engagements

L'écart négatif de 3,7 millions d'euros entre les crédits d'engagement et les crédits de liquidation représente la diminution potentielle de l'encours des engagements au cours de l'exercice 2015.

Dans la perspective d'une utilisation totale des crédits inscrits aux budgets 2014 et 2015, et compte tenu de l'encours existant au 31 décembre 2013 (130,8 millions d'euros ; 46,8 millions d'euros hors préfinancement des subsides pour la construction d'hôpitaux), l'encours total au 31 décembre 2015 pourrait dès lors s'établir à 131,1 millions d'euros (56,4 millions d'euros hors préfinancement).

4. RESPECT DES EXIGENCES APPLICABLES AU CADRE BUDGETAIRE DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE POUR L'ANNEE 2015

4.1. Adaptation du cadre budgétaire aux règles européennes

Suite à la crise économique et financière de 2008, il a été décidé de réformer la gouvernance économique et financière au sein de l'Union européenne et de l'Union économique et

monétaire en renforçant les cadres budgétaires nationaux des Etats membres¹⁵. Ce renforcement s'est concrétisé par l'instauration du « *Six-pack* », du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire et du « *Two-pack* ».

Mise en œuvre du « Two-pack » – Projet de plan budgétaire

Depuis l'entrée en vigueur, le 30 mai 2013, du *Two-pack*, la Belgique est soumise comme les autres États membres de la zone euro à une surveillance budgétaire renforcée de la Commission européenne. Cette législation impose la transmission à la Commission, avant le 15 octobre, du projet de plan budgétaire pour l'année à venir. Cette dernière est chargée d'émettre un avis sur son contenu avant le 30 novembre et peut demander, le cas échéant, de compléter ou d'amender le projet.

Le gouvernement belge a transmis, le 22 octobre 2014, un projet de plan budgétaire reprenant le détail des mesures prévues pour atteindre en 2015 un solde de financement nominal de - 2,1 % du PIB et une amélioration structurelle de 0,7 % du PIB entre 2014 et 2015.

En principe, ce plan devait reprendre les mesures envisagées par les différentes entités publiques belges pour respecter le programme de stabilité 2014-2017 du 30 avril 2014. Cependant, en raison des élections du 25 mai 2014, la trajectoire présentée dans ce programme était purement indicative, tant en ce qui concerne l'objectif budgétaire global que la répartition des objectifs entre les différents niveaux de pouvoir. Compte tenu du contexte économique et du passage au SEC2010, les estimations du solde de financement se sont détériorées entre la date d'établissement du programme de stabilité et celle du projet de plan budgétaire. Néanmoins, l'amélioration du solde structurel de 0,7 % entre 2014 et 2015, prévue dans le programme de stabilité, a été maintenue.

Tableau 11 – Solde de financement structurel et normé de l'ensemble des pouvoirs publics (en pourcentage du PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Ensemble des pouvoirs publics</i>					
Solde de financement	- 2,9	- 2,1	- 1,3	- 0,4	0,0
Solde structurel	- 2,0	- 1,3	- 0,6	- 1,1	0,0
<i>SF Entité I</i>	- 2,7	- 1,9	-	-	-
<i>SF Entité II</i>	- 0,1	- 0,2	-	-	-

Source : *Projet de plan budgétaire de la Belgique – Octobre 2014*

Cette trajectoire, suivant laquelle l'équilibre serait atteint en 2018, devra être discutée et formalisée au sein du Comité de concertation dans le cadre de l'élaboration du prochain programme de stabilité (voir ci-après).

Dès lors, actuellement, la fixation de la trajectoire et la répartition des objectifs entre les différents niveaux de pouvoirs ne sont pas définitives.

¹⁵ Voir le programme de stabilité de la Belgique (2014-2017) ; projets de loi 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 la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés, des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes - *Exposé des motifs*, Chambre des représentants, Doc 53-3408/001 et 53/3409-001.

Mise en œuvre du pacte budgétaire – Accord de coopération du 13 décembre 2013

La mise en œuvre du volet budgétaire du traité précité, plus connu sous l'appellation de pacte budgétaire ou « *Fiscal Compact* », a été formalisée par l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires.

Un des aspects de cet accord de coopération est la transposition en droit belge de la « règle d'or » du pacte budgétaire, stipulant que les budgets des parties contractantes doivent s'inscrire dans un objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. Cette règle est considérée comme respectée si le solde structurel annuel de l'ensemble des pouvoirs publics atteint l'objectif à moyen terme (OMT) spécifique au pays ou qu'il est conforme à la trajectoire de convergence vers celui-ci, telle que définie dans le programme de stabilité, la limite étant un déficit maximum de 0,5% du PIB.

Par ailleurs, cet accord instaure un mécanisme de coordination entre les différents niveaux de pouvoir en donnant une base légale aux fonctions de recommandation et d'évaluation de la section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des finances et en élargissant les responsabilités de celle-ci. Elle doit émettre un avis sur la répartition des objectifs budgétaires annuels en objectifs individuels entre les différents niveaux de pouvoirs en termes nominaux et structurels. La fixation de ces objectifs doit être approuvée par une décision du Comité de concertation. Cette section est également chargée d'évaluer le respect des engagements pris par les gouvernements et d'identifier d'éventuels écarts. Si des mesures de correction s'imposent en vue de remédier à ces écarts, la section est chargée d'émettre un avis sur leur ampleur et doit vérifier, annuellement, leur mise en œuvre dans le cadre d'un de ses avis. Enfin, la section a pour mission de proposer une répartition entre les différents niveaux de pouvoir d'une éventuelle sanction financière infligée par le Conseil de l'Union européenne, en proportion des manquements identifiés.

Mise en œuvre du « six-pack » – Transposition (partielle) de la directive 2011/85/UE

Au 2^e trimestre 2014, la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres a été partiellement transposée dans le droit national. Cette directive vise principalement à imposer aux Etats membres de :

- disposer d'un système de comptabilité publique complet ;
- baser leur programmation budgétaire sur des prévisions macroéconomiques réalistes et à jour ;
- disposer de règles budgétaires chiffrées ;
- établir une vision budgétaire pluriannuelle ;
- assurer une coordination budgétaire entre les sous-secteurs ;
- répartir les responsabilités budgétaires entre les sous-secteurs ;
- publier et tenir compte des informations sur tous les organismes et fonds, les dépenses fiscales, les engagements conditionnels et les garanties.

En ce qui concerne les Communautés et les Régions, 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 a été modifiée en ce sens par une loi du 10 avril 2014¹⁶.

Désormais, les documents informatifs et justificatifs accompagnant le budget de chaque Communauté et Région devront comprendre :

1° une analyse de la sensibilité, reprenant un aperçu des évolutions des principales variables budgétaires en fonction des différentes hypothèses relatives aux taux de croissance et d'intérêt ;

2° une énumération de tous les organismes et fonds qui ne sont pas repris dans les budgets et 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 ;

3° pour les entités qui ont une compétence fiscale propre, des informations détaillées concernant l'impact de leurs dépenses fiscales sur leurs recettes. À cette fin, un inventaire des dépenses fiscales est joint au projet de budget, comprenant toutes les réductions, diminutions et exceptions au régime général de prélèvement des impôts qui s'appliquent pendant l'année budgétaire au profit des contribuables ou d'activités économiques, sociales ou culturelles.

Par ailleurs, le budget de chaque Communauté et Région s'inscrit dans un cadre budgétaire à moyen terme couvrant la législature et une période minimale de trois ans. Il sera complété par une programmation pluriannuelle découlant du cadre budgétaire à moyen terme. Le détail des éléments qui doivent y figurer est repris dans la loi du 16 mai 2013.

4.2. Conformité du budget 2015 de la Commission communautaire commune au nouveau cadre européen

La Cour des comptes a constaté que la présentation des documents budgétaires n'était pas totalement conforme au prescrit de la loi du 16 mai 2003 précitée, parce que l'exposé général du budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2015 ne présente pas de projection pluriannuelle.

4.3. Calcul du solde de financement

L'exposé général du budget 2015 traduit la décision du collège réuni d'appliquer au solde budgétaire de l'exercice 2015 (- 12,2 millions d'euros) une correction positive d'un montant de 12,2 millions d'euros au titre de sous-utilisation présumée des crédits, correspondant à 1,03 % des crédits de liquidation.

Bien que ce pourcentage soit inférieur à celui prévu pour l'année 2014 (3,4 %) et au taux d'inexécution constaté en 2013 (2,0 %), le montant estimé, en valeur absolue, est de loin supérieur au montant des corrections pour sous-utilisation projetées les années précédentes. En tout état de cause, il ne pourra être atteint que si la provision d'un montant de 58.930,0 milliers d'euros inscrite dans le programme 04 de la division 4 n'est pas intégralement utilisée.

¹⁶ 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.

Compte tenu de cette correction de sous-utilisation, le budget *ex ante*, tel qu'il ressort des projets déposés par le collège réuni, aboutit effectivement à un solde de financement nul.

Cet équilibre requiert toutefois que le taux d'inexécution pris en compte pour l'exercice 2015 soit effectivement atteint.

Le tableau suivant résume ce calcul.

Tableau 12 – Solde de financement 2015

	Projet de budget initial 2015	Projet de budget ajusté 2014
Recettes	1.171.981	92.629
Dépenses	1.184.191	95.936
Solde budgétaire	-12.210	- 3.307
<i>Sous-utilisations</i>	<i>-12.210</i>	<i>3.307</i>
Solde de financement	0	0

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