



Cour des comptes

Projets d'ordonnances contenant l'ajustement des budgets pour l'année 2015 et les budgets pour l'année 2016 de la Commission communautaire commune



TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	4
PARTIE I – PROJETS D'AJUSTEMENT DES BUDGETS DE L'ANNÉE 2015	5
1. PROJET DE BUDGET DES VOIES ET MOYENS	5
2. PROJET D'AJUSTEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES	7
2.1. Aperçu général	7
2.2. Évolutions principales	7
2.2.1. Division 02 <i>Santé</i>	7
2.2.2. Division 03 <i>Aides aux personnes</i>	8
2.2.3. Division 04 <i>Compétences transférées dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État</i>	8
2.3. État des lieux des crédits d'investissement du secteur de la santé	10
2.4. Encours des engagements	10
3. RESPECT DE L'OBJECTIF BUDGÉTAIRE ASSIGNÉ À LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE	11
3.1. Objectifs et trajectoires budgétaires pour la Belgique et la Commission communautaire commune	11
3.2. Soldes budgétaire et de financement	12
PARTIE II – PROJETS DE BUDGETS DE L'ANNÉE 2016	14
1. PROJET DE BUDGET DES VOIES ET MOYENS	14
2. PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES	16
2.1. Aperçu général	16
2.2. Évolutions principales	16
2.2.1. Division 01 <i>Dépenses générales de l'administration</i>	16
2.2.2. Division 02 <i>Santé</i>	17
2.2.3. Division 03 <i>Aide aux personnes</i>	17
2.2.4. Division 04 <i>Compétences transférées dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État</i>	18
2.2.5. Division 05 – <i>OIP de la santé et de l'aide aux personnes</i>	18
2.3. Encours des engagements	18

**3. RESPECT DES EXIGENCES APPLICABLES AU CADRE BUDGÉTAIRE
DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE POUR L'ANNÉE
2016 19**

- 3.1. **Adaptation du cadre budgétaire aux règles européennes 19**
 - 3.1.1. Mise en œuvre du two-pack – projet de plan budgétaire 19
 - 3.1.2. Mise en œuvre du pacte budgétaire - Accord de coopération du 13 décembre 2013 20
 - 3.1.3. Mise en œuvre du six-pack – transposition (partielle) de la directive 2011/85/UE 21
- 3.2. **Conformité du budget 2016 de la Commission communautaire commune au nouveau cadre européen 22**
- 3.3. **Soldes budgétaires et 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 2015 et les projets de budgets pour l'année 2016.

Partie I – Projets d’ajustement des budgets de l’année 2015

1. PROJET DE BUDGET DES VOIES ET MOYENS

Tableau 1 – Estimation des recettes (en milliers d’euros)

Libellé des recettes	Réalisations 2014	Budget initial 2015	Projet ajustement 2015	Différence par rapport au budget initial 2015	Différence par rapport au budget initial en %
	(1)	(2)	(3)	(3) - (2)	
29.01 Intérêts créditeurs et plus-values résultant des soldes de caisse et des placements	110	150	230	80	53,3%
38.02 Remboursements Centre de documentation et de coordination sociales	2	2	2	0	0,0%
38.02 Loyers ASBL Maison de bico	0	0	0	0	-
46.01 Dotation fédérale loi spéciale de financement	36.581	1.117.286	1.121.426	4.140	0,4%
46.02 Dotation RBC (Fonds spécial de l'aide sociale)	20.244	20.649	20.649	0	0,0%
46.03 Dotation RBC charges résultant de la scission de la province du Brabant	28.334	25.077	45.766	20.689	82,5%
46.04 Dotation RBC accord avec le secteur non-marchand	7.082	7.082	7.082	0	0,0%
46.05 Dotation fédérale primes linguistiques	0	85	85	0	0,0%
46.06 Dotation Communauté française sixième réforme de l'État	0	0	1.588	1.588	-
46.07 Inami e health	0	0	119	119	-
06.02 Produits divers	106	150	100	-50	-33,3%
76.30 Vente de bâtiments existants	0	1.500	1.550	50	3,3%
Total	92.459	1.171.981	1.198.597	26.616	2,3%

Le projet d’ajustement du budget relève les estimations de recettes de 26,6 millions d’euros (+ 2,3 %), pour les fixer à 1.198,6 millions d’euros. Cette augmentation est principalement due à la hausse de 20,7 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*. D’après la justification du projet de budget régional des dépenses, la Région de Bruxelles-Capitale octroie ces moyens supplémentaires afin de permettre à la Cocom de soumettre un budget en équilibre, qui tient compte tant de ses besoins supplémentaires, notamment en matière d’accueil d’urgence, que de ses besoins liés aux compétences transférées suite à la sixième réforme de l’État.

S'agissant de la dotation fédérale octroyée en vertu de la loi spéciale de financement, qui 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, les recettes estimées sont relevées de 4,1 millions d'euros pour atteindre 1.121,4 millions d'euros. Cette augmentation résulte des 82,8 millions d'euros supplémentaires versés à la suite du transfert de plusieurs organismes uni-communautaires à la Cocom et de la diminution de 78,7 millions d'euros de la dotation initialement prévue lors du contrôle du budget fédéral. Cette baisse est due, d'une part, aux corrections apportées à la dotation initiale pour les services de gériatrie isolés et les services de réhabilitation isolés¹ et, d'autre part, au fait que, lors du contrôle budgétaire susmentionné, plusieurs paramètres macro-économiques ont été revus à la baisse².

Les recettes estimées de 1,6 million d'euros en provenance de la Communauté française concernent les moyens pour les vaccinations. Les autorités fédérales, qui financent deux tiers du prix d'achat, ne versent pas ces fonds directement à la Cocom, mais aux communautés et la Communauté française reverse ensuite lesdits moyens à la Cocom (aucune recette n'est prévue pour la Communauté flamande, car elle finance la totalité de l'achat et de la distribution des vaccins et en envoie périodiquement un décompte correspondant à un tiers du prix d'achat).

¹ La réforme de la loi spéciale de financement avait calculé les montants de base destinés aux services isolés en se fondant sur la situation en 2013. Ces montants devaient toutefois encore être corrigés afin de tenir compte des organismes fusionnés au cours des années 2013 à 2015.

² La fixation des montants partiels de la dotation s'appuyait sur le budget économique du Bureau fédéral du plan du 12 février 2015, qui a abaissé pour 2015 notamment les paramètres utilisés dans le budget initial pour le calcul de l'inflation (de 1,30% à 0,00%) et de la croissance du PIB (de 1,50% à 1,00%).

2. PROJET D'AJUSTEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES

2.1. Aperçu général

Le présent projet augmente les crédits d'engagement de 31,5 millions d'euros (2,7 %) et les crédits de liquidation³ de 26,6 million d'euros (+ 2,2 %) pour les fixer respectivement à 1.212,0 et 1.210,8 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 2014.

Tableau 2 – Crédits de dépenses du projet de budget ajusté 2015 (en milliers d'euros)

Budget des dépenses 2015	Réalisations 2014 (1)	Budget initial 2015 (2)	Projet de budget ajusté 2015 (3)	Variation (3)-(2)	Variation en %
<i>Crédits d'engagement</i>					
Division 00 - Cabinets et Conseil	1.467	1.444	1.484	40	2,8%
Division 01 - Dépenses générales de l'administration	5.811	6.647	6.709	62	0,9%
Division 02 - Santé	18.246	29.285	31.380	2.095	7,2%
Division 03 - Aides aux personnes	61.375	64.975	70.823	5.848	9,0%
Division 04 - Compétences transférées dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État	-	1.078.178	1.101.635	23.457	2,2%
TOTAL	86.899	1.180.529	1.212.031	31.502	2,7%
<i>Crédits de liquidation</i>					
Division 00 - Cabinets et Conseil	1.145	1.444	1.484	40	2,8%
Division 01 - Dépenses générales de l'administration	5.675	6.647	6.709	62	0,9%
Division 02 - Santé	24.272	33.974	32.255	-1.719	-5,1%
Division 03 - Aides aux personnes	63.646	63.948	68.680	4.732	7,4%
Division 04 - Compétences transférées dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État	-	1.078.178	1.101.679	23.501	2,2%
TOTAL	94.738	1.184.191	1.210.807	26.616	2,2%

2.2. Évolutions principales

Les principales évolutions de crédits sont commentées ci-après.

2.2.1. Division 02 Santé

L'augmentation des crédits d'engagement de cette division (+ 2,1 millions d'euros) s'explique essentiellement par l'inscription de crédits supplémentaires au programme 01 *Support de la politique en matière de santé* pour une nouvelle initiative, à savoir, une subvention de 2,0 millions d'euros pour le projet Brusafe⁴, en vue du développement et de l'implémentation d'une plate-forme de partage où les données médicales de première ligne sont mises à la disposition de tous les prestataires de soins.

³ Crédits destinés à apurer des engagements contractés au cours du même exercice ou au cours d'exercices antérieurs.

⁴ AB 02.1.6.33.01.

La diminution des crédits de liquidation (- 1,7 million d'euros) résulte essentiellement d'une réduction de 3,6 millions d'euros des crédits pour les investissements dans les hôpitaux (préfinancement)⁵ au programme 05 *Investissements*, en fonction des besoins estimés par l'administration, et de l'inscription de crédits pour la subvention précitée à Brusafe.

2.2.2. Division 03 Aides aux personnes

La progression (+ 5,8 et + 4,7 millions d'euros) des crédits d'engagement et de liquidation de cette division résulte principalement d'une hausse des crédits du programme 04 *Sansabri* de, respectivement 6,3 et 5,5 millions d'euros, et d'une diminution des crédits du programme 05 *Politique en faveur des personnes handicapées* (- 0,4 et - 0,6 million d'euros).

Au programme 04, l'augmentation des crédits porte sur l'allocation de base destinée aux subventions à des associations privées qui offrent un asile de nuit et un accueil d'urgence⁶, à concurrence de 6,4 et 5,7 millions d'euros.

Cette augmentation est liée aux coûts supplémentaires pour les besoins suivants :

- l'accueil, l'accompagnement et l'orientation des familles en errance : + 2,4 millions d'euros ;
- le prolongement de l'accueil hivernal 2014-2015 : 0,3 million d'euros ;
- l'augmentation du nombre de places (lits) dans le cadre du dispositif hivernal 2015-2016, en ce compris les travaux d'adaptation du bâtiment acquis par la Région de Bruxelles-Capitale : + 2,4 millions d'euros en crédits d'engagement et + 1,9 million d'euros en crédits de liquidation ;
- la revalorisation de l'asbl Samusocial pour l'exécution de sa mission de base ; + 1,2 million d'euro en crédits d'engagement et + 1,1 million d'euros en crédits de liquidation ;
- divers subsides : +0,1 million d'euros.

Au programme 05, les diminutions de crédits résultent essentiellement de l'adaptation des crédits en fonction des décomptes transmis par les institutions agréées.

2.2.3. Division 04 Compétences transférées dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État

Les crédits de cette division organique sont majorés de 23,5 millions d'euros, tant en engagement qu'en liquidation.

Cette hausse résulte des adaptations suivantes au sein des différents programmes.

⁵ AB 02.5.1.02.00.

⁶ AB 03.4.1.33.01.

Tableau 3 – Crédits pour la sixième réforme de l'État (en milliers d'euros)

Division 04	Programme	Intitulé	CE = CL		
			Budget initial 2015	Budget ajusté 2015	écart
Compétences transférées dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État	01	Famille	763.885	767.464	3.579
	02	Soins de santé - Aide aux personnes	253.428	333.995	80.567
	03	Interruptions de carrière	1.935	176	-1.759
	04	Provisions	58.930	0	-58.930
TOTAL			1.078.178	1.101.635	23.457

Aux programmes 01 et 03, les adaptations des crédits pour les allocations familiales (+3,6 millions d'euros) et pour l'interruption de carrière (-1,8 million d'euros) résultent d'estimations de l'État fédéral.

Au programme 02, l'augmentation des crédits de 80,2 millions d'euros résulte principalement de la migration totale vers la Commission communautaire commune depuis le 1^{er} janvier 2015, des institutions mono-communautaires du secteur des maisons de repos pour personnes âgées (MRPA) et des maisons de repos et de soins (MRS) ayant renoncé à leur appartenance exclusive à la Communauté française et, d'autre part, de la migration partielle d'autres structures de soins de santé (convention de revalidation INAMI). Cette augmentation est à mettre en relation avec la suppression de la provision de 58,9 millions d'euros inscrite au programme 04, dans le cadre de l'actualisation des crédits pour les compétences transférées, dont l'estimation reste effectuée par le fédéral.

Par ailleurs, trois nouvelles allocations de base figurent à ce programme ; elles ont été alimentées pour un total de plus de 2,0 millions d'euros par une redistribution au départ de la provision précitée. De nouvelles dépenses pour frais de vaccinations, dont la compétence a été transférée par la Communauté française, et les moyens y afférents sont notamment inscrits pour un montant de 1,6 million d'euros.

Au total, les montants imputés en engagement et en liquidation à la charge des crédits de ce programme s'élevaient à 2,7 et 2,5 millions d'euros au 31 octobre 2015.

2.3. 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 leurs utilisations respectives de 2014 à 2016.

Tableau 4 – Utilisation des crédits d'investissement – Secteur Santé (en milliers d'euros)

Investissements Santé		2013			2014			2015		
		Crédits	Utilisations	%	Crédits	Utilisations	%	Crédits initiaux	Utilisations au 27/10	%
AB 02.5.1.01.00	b	15.610	15.610	100%	15.237	15.236	100,0%	14.697	11.805	80,3%
	c	20.000	7.732	38,7%	19.627	8.390	42,7%	20.000	11.226	56,1%
AB 02.5.1.02.01	b	0	-	-	0	-	-	10.000	2.485	24,9%
	c	0	-	-	700	686	98,0%	0	-	-

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

En 2013 et 2014, les crédits d'engagement pour les investissements en matière de santé dans des matières personnalisables (AB 02.5.1.01.00) ont été utilisés à hauteur de respectivement 7,7 et 8,4 millions d'euros, soit des taux de 38,7 % et 42,7 %, inférieurs au taux de 100 % relevé en 2012.

Au 27 octobre 2015, les engagements contractés dépassaient déjà, tant en valeur absolue qu'en pourcentage d'utilisation, les réalisations totales au terme des deux exercices précédents. Le taux de liquidation des crédits à la même date s'élevait à 80,3 %, contre 92,4 % et 97,4 % au 31 octobre 2014.

En conséquence, le rythme des engagements semble à nouveau s'accélérer en 2015 et celui des liquidations, se ralentir.

Par ailleurs, en 2014, les crédits d'engagement de 700 milliers d'euros inscrits à l'AB 02.5.1.02.00 pour le préfinancement des travaux d'infrastructures hospitalières ont été utilisés à hauteur de 686 milliers d'euros, en exécution de l'accord de principe du 26 avril 2012 (complément pour le service hospitalisation de Bordet).

2.4. Encours des engagements

Au 31 décembre 2014, l'encours des engagements⁷ s'élevait à 123,0 millions d'euros dont 105,8 millions d'euros (21,4 millions d'euros hors préfinancement des infrastructures hospitalières) pour les investissements dans le secteur de la santé et 2,8 millions d'euros pour les investissements dans le secteur de l'aide aux personnes.

Au 23 octobre 2015, l'encours total s'élevait à 115,9 millions d'euros dont 104,2 millions d'euros pour les investissements des infrastructures hospitalières, comprenant un montant de 82,2 millions d'euros pour le préfinancement.

La Cour des comptes a été informée que le solde du compte centralisateur de la Commission communautaire commune s'élevait à 126,8 millions d'euros au 26 octobre 2015.

⁷ Écart entre le stock des engagements contractés et les liquidations effectuées.

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

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

Conformément à l'accord de coopération du 13 décembre 2013, la section *Besoins de financement des pouvoirs publics* du Conseil supérieur des Finances (CSF) a formulé, en mars 2015, 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 en effet une répartition en termes nominaux et structurels des objectifs des différents niveaux de pouvoirs par une décision du comité de concertation, basée sur l'avis du CSF.

Le programme de stabilité 2015-2018 de la Belgique a été approuvé par le Conseil des ministres fédéral le 24 avril 2015. Le comité de concertation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions et des communautés en a simplement pris acte le 29 avril 2015.

Le programme de stabilité 2015-2018 s'appuie sur l'avis de mars 2015 du CSF, lequel a recommandé d'améliorer le solde structurel à concurrence de 0,7 % du PIB par an sur la période 2015-2018, de manière à atteindre l'équilibre structurel pour l'ensemble des pouvoirs publics en 2018. Ce programme reprend les objectifs d'amélioration du solde structurel préconisé par le CSF mais il prend également en compte les informations plus récentes concernant les réalisations de 2014 (solde structurel de - 2,8 % du PIB en 2014), les transferts aux régions suite au recalcul de *l'impôt État* et des mesures de l'État fédéral 2015 (mesures complémentaires de 0,05 % du PIB).

Le tableau suivant présente les prévisions d'amélioration des soldes structurels et de financement en pourcentage du PIB.

Tableau 5 – Soldes structurel et de financement de l'ensemble des administrations publiques (en pourcentage du PIB)⁸

Année	2014	2015	2016	2017	2018
Solde structurel - ensemble des pouvoirs publics	-2,8 %	-2,0 %	-1,3 %	-0,6 %	0,0 %
Entité I	-2,3 %	-1,7 %	-1,1 %	-0,4 %	0,1 %
Entité II	-0,5 %	-0,4 %	-0,3 %	-0,2 %	-0,1 %
Solde de financement - ensemble des pouvoirs publics	-3,2 %	-2,5 %	-2,0 %	-1,0 %	-0,2 %
Entité I	-2,6 %	-2,0 %	-1,5 %	-0,6 %	-0,1 %
Entité II	-0,6 %	-0,6 %	-0,5 %	-0,4 %	-0,1 %

Source : Programme de stabilité de la Belgique 2015-2018, pp. 10 à 17, et exposé général du budget fédéral 2015, p. 9.

⁸ La somme pour les entités I et II peut s'écarter de 0,1 % du total suite à des arrondis (soldes structurels 2015 et 2016 et solde de financement 2015).

Le programme de stabilité ne contient pas de recommandations chiffrées sur la répartition de l'objectif à atteindre pour l'Entité II entre ses composantes (communautés, régions et pouvoirs locaux).

Dans son avis de juillet 2015⁹, le CSF mentionne toutefois que, selon les dernières prévisions officielles dont notamment les perspectives économiques de moyen terme 2015-2020 du Bureau du Plan de mai 2015, le solde structurel pour l'année 2015 s'établirait à - 2,3 % du PIB et le solde nominal (de financement), à - 2,7 %. Les objectifs du programme de stabilité ne seraient par conséquent plus rencontrés. Le CSF a dès lors confirmé ses recommandations aux différents gouvernements de prendre les mesures nécessaires afin de respecter l'amélioration globale du solde structurel à hauteur de 0,7 % en 2015. Il confirme également les trajectoires individuelles pour chacune des communautés et régions qu'il avait préconisées dans son avis du mois de mars 2015.

Pour la Commission communautaire commune, l'objectif en termes nominaux recommandé par le CSF correspondait à un déficit maximal de -0,0004 % du PIB, soit 16,0 millions d'euros.

3.2. Soldes budgétaire et de financement

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

Tableau 6 – Solde budgétaire ajusté 2015 (en milliers d'euros)

Solde budgétaire	Budget initial 2015	Projet de budget ajusté 2015	Variation
Recettes (1)	1.171.981	1.198.597	26.616
Dépenses (Crédits de liquidation) (2)	1.184.191	1.210.807	26.616
Solde budgétaire brut (3)=(1)-(2)	-12.210	-12.210	0

Par rapport au budget initial, tant les prévisions de recettes que les autorisations de dépenses (crédits de liquidation) augmentent d'un même montant de 26,6 millions d'euros, ce qui n'entraîne pas de variation du solde budgétaire *ex ante*.

Le passage du solde budgétaire au solde de financement s'effectue de la manière suivante.

Tableau 7 – Solde de financement (en milliers d'euros)

	Budget initial 2015	Projet de budget ajusté 2015
Recettes	1.171.981	1.198.597
Dépenses	1.184.191	1.210.807
Solde budgétaire	-12.210	-12.210
<i>Sous-utilisations</i>	<i>12.210</i>	<i>12.210</i>
Solde de financement	0	0

⁹ *Évolutions budgétaires récentes et évaluation par rapport aux objectifs*, section « Besoins de financement des pouvoirs publics », juillet 2015.

La Cour des comptes attire l'attention sur le fait que, dans sa publication du 30 septembre 2015 relative aux comptes 2014 des administrations publiques (comptes nationaux), l'ICN a, pour la première fois, intégré dans le solde de financement SEC les dépenses d'investissements dans les maisons de repos, sous la forme de financement alternatif.

Cette correction a eu un impact négatif d'un montant de 11,5 millions d'euros sur le solde de financement 2014 de la Commission communautaire commune, qui s'établit à - 13,7 millions d'euros.

Dans son avis du mois de mars mentionné au point 3.1., le CSF a autorisé pour la Commission communautaire commune un déficit maximal de 16 millions d'euros pour l'année 2015 (- 0,004% du PIB).

Partie II – Projets de budgets de l'année 2016

1. PROJET DE BUDGET DES VOIES ET MOYENS

Tableau 8 – Estimation des recettes (en milliers d'euros)

Libellé des recettes	Budget initial 2015	Projet d'ajustement 2015	Budget initial 2016	Différence par rapport au projet d'ajustement 2015	Différence par rapport au projet d'ajustement 2015 (en %)
	(1)	(2)	(3)	(3) - (2)	
29.01 Intérêts créditeurs et plus-values résultant des soldes de caisse et des placements	150	230	230	0	0,0%
38.02 Remboursements Centre de documentation et de coordination sociales	2	2	0	-2	-100,0%
38.02 Loyers ASBL Maison de bico	0	0	120	120	-
46.01 Dotation fédérale loi spéciale de financement	1.117.286	1.121.426	1.195.985	74.559	6,6%
46.02 Dotation RBC (Fonds spécial de l'aide sociale)	20.649	20.649	21.062	413	2,0%
46.03 Dotation RBC charges résultant de la scission de la province du Brabant	25.077	45.766	45.077	-689	-1,5%
46.04 Dotation RBC accord avec le secteur non-marchand	7.082	7.082	7.082	0	0,0%
46.05 Dotation fédérale primes linguistiques	85	85	85	0	0,0%
46.06 Dotation Communauté française sixième réforme de l'État	0	1.588	1.588	0	0,0%
46.07 Inami e health	0	119	119	0	0,0%
06.02 Produits divers	150	100	50	-50	-50,0%
76.30 Vente de bâtiments existants	1.500	1.550	0	-1.550	-100,0%
Total	1.171.981	1.198.597	1.271.398	72.801	6,1%

Par rapport au projet d'ajustement 2015, les recettes estimées augmentent de 72,8 millions d'euros pour atteindre 1.271,4 millions d'euros, cette progression étant presque intégralement due à l'évolution de la dotation fédérale octroyée sur la base de la loi spéciale de financement.

Dans le présent projet, les recettes estimées de cette dotation fédérale sont supérieures à concurrence de 62,5 millions d'euros au montant estimé par le SPF Finances. Cette différence s'explique en majeure partie par un mode de présentation qui a changé en ce qui concerne la compétence nouvellement transférée pour le financement de l'infrastructure et des services médico-techniques des hôpitaux : le SPF Finances a comptabilisé les recettes estimées dans ce cadre avec les dépenses estimées, tandis que la Cocom a inscrit dans le

budget les montants estimés tant en recettes qu'en dépenses, ces derniers ayant été inscrits au moyen d'une provision à la division 04 (AB 04.4.1 01.00).

Les deux entités se basent toutes deux sur des recettes de 53,0 millions d'euros pour la Cocom. En ce qui concerne les dépenses estimées pour la Cocom, le SPF Finances prend néanmoins en compte un montant de 63,3 millions d'euros (la nouvelle compétence de la Cocom pèserait ainsi plus lourd que les moyens qu'elle reçoit pour l'assumer), tandis que la Cocom a limité les dépenses par le biais de la provision susmentionnée au montant des recettes estimées, à savoir 53,0 millions d'euros. En effet, la Cocom conteste le fait qu'une dotation puisse être négative (et qu'un montant supérieur à celui octroyé puisse être porté en déduction). La différence de 10,3 millions d'euros, tempérée par le mécanisme transitoire, se limite à 9,5 millions d'euros.

La Cocom a soumis le problème au comité de concertation, qui a chargé un groupe de travail technique de clarifier la situation.

2. PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES

2.1. Aperçu général

Globalement, par rapport au projet de budget ajusté 2015, le projet de budget initial 2016 augmente les crédits d'engagement de 81,6 millions d'euros et les crédits de liquidation de 79,8 millions d'euros, pour les fixer à, respectivement, 1.293,6 et 1.290,6 millions d'euros.

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

Tableau 9 – Crédits du budget général des dépenses 2016 (en milliers d'euros)

Budget général des dépenses	Projet de budget initial 2016	Projet de budget ajusté 2015	Variation BI 2016/ajusté 2015	%
<i>Crédits d'engagement</i>				
Division 00 - Cabinets et Conseil	1.444	1.484	-40	-2,7%
Division 01 - Dépenses générales de l'administration	7.709	6.709	1.000	14,9%
Division 02 - Santé	29.841	31.380	-1.539	-4,9%
Division 03 - Aides aux personnes	80.917	70.823	10.094	14,3%
Division 04 - Compétences transférées dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État	1.173.730	1.101.635	72.095	6,5%
TOTAL	1.293.641	1.212.031	81.610	6,7%
<i>Crédits de liquidation</i>				
Division 00 - Cabinets et Conseil	1.444	1.484	-40	-2,7%
Division 01 - Dépenses générales de l'administration	7.709	6.709	1.000	14,9%
Division 02 - Santé	34.638	32.255	2.383	7,4%
Division 03 - Aides aux personnes	73.055	68.680	4.375	6,4%
Division 04 - Compétences transférées dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État	1.173.730	1.101.679	72.051	6,5%
TOTAL	1.290.576	1.210.807	79.769	6,6%

2.2. Évolutions principales

Les évolutions principales sont constatées et commentées aux divisions organiques et/ou programmes suivants.

2.2.1. Division 01 *Dépenses générales de l'administration*

L'augmentation de 1,0 million d'euros des crédits d'engagement et de liquidation de cette division organique résulte pour l'essentiel de la hausse des dépenses de rémunérations (+0,8 million d'euros, soit + 19,6 %). Cette hausse est justifiée, dans le programme justificatif, par l'élargissement de la formation du personnel et des investissements en IT, ainsi que par l'engagement de trois coordinateurs pour le futur OIP.

La Cour des comptes fait observer, d'une part, qu'une allocation de base spécifique pour les formations existe au sein de cette division organique¹⁰, et d'autre part, que « l'élargissement

¹⁰ AB 01.0..1.41.06.

des investissements en IT » ne constitue pas une justification adéquate dans le cadre de crédits réservés aux rémunérations.

2.2.2. Division 02 Santé

La réduction des crédits d'engagement de 1,5 million d'euros s'explique essentiellement par celle des crédits du programme 01 *Support de la politique en matière de santé* (- 1,6 million d'euros) et, plus spécialement, des crédits inscrits à l'AB 02.16.33.01 pour les subventions au réseau santé bruxellois (- 1,9 million d'euros). Pour rappel, ces crédits ont été augmentés de 2,1 millions d'euros au budget ajusté 2015 et sont portés à 0,4 million d'euros au budget initial 2016. Par ailleurs, au sein du même programme, les crédits de l'AB 02.1.2.33.01 *Subventions d'activités liées à la politique de santé (secteur privé)* sont augmentés de 0,2 million d'euros en vue de la mise en place d'un dispensaire de soins dans le centre de Bruxelles.

L'augmentation de 2,4 millions d'euros des crédits de liquidation résulte principalement d'une hausse des crédits d'investissements au programme 05 (+ 3,6 millions d'euros) et d'une diminution des crédits du programme 01 (- 1,4 million d'euros), apparentée à celle des crédits d'engagement correspondants.

Au programme 05, les crédits pour le volet préfinancement des investissements dans les hôpitaux sont fixés à 12,1 millions d'euros (+ 5,7 millions d'euros), tandis que les crédits pour le financement classique des infrastructures hospitalières s'établissent à 12,6 millions d'euros, en recul de 2,1 millions d'euros.

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 crédits par la trésorerie.

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.

2.2.3. Division 03 Aide aux personnes

La progression des crédits d'engagement de cette division (+ 10,1 millions d'euros) se marque plus spécialement au niveau des crédits pour les investissements du programme 07, qui augmentent de 6,7 millions d'euros. Les crédits pour investissements dans les maisons de repos et les établissements pour personnes handicapées (secteur privé) progressent globalement de 2,0 millions d'euros, d'une part, et les crédits pour les investissements dans les maisons de repos (secteur public) progressent de 4,7 millions d'euros, d'autre part. Ces montants sont inscrits dans le cadre des plans pluriannuels des investissements adoptés par le collège réuni et récemment actualisés pour ce qui concerne le plan pluriannuel 2008-2015 pour l'aide aux personnes handicapées. Les crédits de liquidation inscrits à ce programme présentent une hausse globale limitée à 0,2 million d'euros.

Pour le reste, les augmentations en matière d'engagement se répartissent entre tous les programmes pour les valeurs suivantes : programme 04 *Sans-abri* (+ 1,4 million d'euros) ; 05 *Politique en faveur des personnes handicapées* (+ 0,7 million d'euros) ; 06 *Centres publics d'aide sociale* (+ 0,6 million d'euros) ; 02 *Politique en faveur des personnes âgées* (+ 0,3 million d'euros) et 01 *Support de la politique en matière d'aide aux personnes* (+0,3 million d'euros).

En termes de liquidation, la hausse totale de 4,4 millions d'euros touche essentiellement les programmes 04, 05, 06, 02 et 01 susvisés, à hauteur de, respectivement, 1,6, 1,0, 0,6, 0,4 et 0,3 million d'euros.

Ces augmentations comprennent des crédits pour le financement de nouvelles initiatives à concurrence de quelque 1,3 million d'euros ainsi que des augmentations pour le subventionnement réglementé des services agréés.

2.2.4. Division 04 Compétences transférées dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État

Les crédits tant pour les engagements que les liquidations de cette division organique s'établissent à un montant de 1.173,7 millions d'euros, en hausse de 72,1 millions d'euros.

Tableau 10 – Crédits pour la sixième réforme de l'État (en milliers d'euros)

Division 04	Programme	Intitulé	CE = CL		
			Budget initial 2016	Budget ajusté 2015	écart
Compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'État	01	Famille	779.557	767.464	12.093
	02	Soins de santé - Aide aux personnes	341.160	333.995	7.165
	03	Interruptions de carrière	20	176	-156
	04	Provisions	52.993	0	52.993
TOTAL			1.173.730	1.101.635	72.095

La Cour des comptes constate que l'augmentation de 72,1 millions d'euros des crédits pour les dépenses liées aux nouvelles compétences, basés sur des estimations en termes de besoins de paiement de l'État fédéral et des IPSS, sert à concurrence de 53,0 millions d'euros à constituer une provision, inscrite au programme 04. Celle-ci est à mettre en relation avec le calcul de la dotation de l'État fédéral pour le financement des hôpitaux tel qu'explicité au point 1 *Projet de budget des voies et moyens*.

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

Cette division, inscrite pour mémoire, ne comporte pas de crédits, l'Office bruxellois de la santé et de l'aide aux personnes étant toujours en cours de création.

2.3. Encours des engagements

L'écart positif de 3,1 millions d'euros entre les crédits d'engagement et les crédits de liquidation représente l'augmentation potentielle de l'encours des engagements au cours de l'exercice 2016.

Dans la perspective d'une utilisation totale des crédits inscrits aux budgets 2015 et 2016 et compte tenu de l'encours existant au 31 décembre 2014 (123,0 millions d'euros), l'encours total au 31 décembre 2016 pourrait dès lors s'établir à 127,5 millions d'euros (dont 66,2 millions d'euros pour le préfinancement).

3. RESPECT DES EXIGENCES APPLICABLES AU CADRE BUDGÉTAIRE DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE POUR L'ANNÉE 2016

3.1. 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 États membres¹¹. 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*.

3.1.1. 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 15 octobre 2015 un projet de plan budgétaire reprenant le détail des mesures prévues pour atteindre en 2016 un solde de financement nominal de - 2,1% du PIB et une amélioration structurelle de 0,8 % du PIB entre 2015 et 2016.

Ce plan reprend les mesures envisagées par les différentes entités publiques belges pour respecter le programme de stabilité 2015-2018 d'avril 2015.

Le solde de financement (solde nominal) a été déterminé en prenant en compte, outre la composante budgétaire cyclique, des dépenses supplémentaires exceptionnelles résultant de la crise d'asile et de migration.

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 (cf. ci-après).

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

¹¹ Cf. 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. parl. 53-3408/001 et 53/3409-001.

Tableau 11 - Solde de financement structurel et normé de l'ensemble des pouvoirs publics (en pourcentage du PIB)²²

	2015	2016	2017	2018
<i>Ensemble des pouvoirs publics</i>				
Solde structurel (1)	-2,0	-1,2	-0,5	0,0
Mesures exceptionnelles et temporaires (2)	0,2	-0,1	0,1	0,1
Composante budgétaire conjoncturelle (3)	-0,9	-0,8	-0,6	-0,3
Solde de financement (1)+(2)+(3)	-2,6	-2,1	-1,0	-0,3
	<i>En % du PIB</i>			

Dans ses prévisions d'automne, la Commission européenne a évalué les déficits nominaux pour les années 2015 à 2017 à, respectivement, 2,7 %, 2,6 % et 2,3 % du PIB, soit une tendance moins favorable que celle présentée par la Belgique.

3.1.2. 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'État 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. La section *Besoins de financement des pouvoirs publics* 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.

²² Projet de plan budgétaire de la Belgique – octobre 2015.

3.1.3. 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 États membres a été partiellement transposée dans le droit national. Cette directive vise principalement à imposer aux États 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 du contrôle de la Cour des comptes a été modifié en ce sens par une loi du 10 avril 2014¹³.

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

- 1^o 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^o 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^o 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.

¹³ 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 du contrôle de la Cour des comptes.

3.2. Conformité du budget 2016 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, dans la mesure où l'exposé général du budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2016 ne présente pas de projection pluriannuelle.

3.3. Soldes budgétaires et de financement

Les projets de budget des voies et moyens et de budget général des dépenses pour l'année 2016 aboutissent à un solde budgétaire *ex ante* de - 19,2 millions d'euros, qui se détériore de 7,0 millions d'euros par rapport à celui dégagé par le budget 2015.

Tableau 12 – Détermination du solde budgétaire (en milliers d'euros)

Solde budgétaire	Projet de budget initial 2016	Projet de budget ajusté 2015	Budget initial 2015
Recettes (1)	1.271.398	1.198.597	1.171.981
Dépenses (Crédits de liquidation) (2)	1.290.576	1.210.807	1.184.191
Solde budgétaire brut (3)=(1)-(2)	-19.178	-12.210	-12.210

Compte tenu de la correction pour 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. Toutefois, la Cour des comptes attire l'attention sur le fait que cet équilibre ne prend pas en compte un montant de dépenses de 9,5 millions d'euros, comme explicité au point 1 *Projet de budget des voies et moyens*.

Le tableau suivant résume ce calcul.

Tableau 13– Solde de financement 2016 (en milliers d'euros)

	Projet de budget initial 2016	Projet de budget ajusté 2015
Recettes	1.271.398	1.198.597
Dépenses	1.290.576	1.210.807
Solde budgétaire	-19.178	-12.210
<i>Sous-utilisations</i>	<i>19.178</i>	<i>12.210</i>
Solde de financement	0	0

La Cour des comptes renvoie à sa remarque relative à la correction apportée par l'ICN au solde de financement SEC en 2014 (partie I, point 3.2), qui a impacté négativement ce dernier.

Dans son avis du mois de mars mentionné au point 3.1.(première partie), le CSF a autorisé pour la Commission communautaire commune un déficit maximal de 17 millions d'euros pour l'année 2016 (- 0,004% du PIB).

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