

**COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS  
SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT  
POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2009**

**Rapport adopté en assemblée générale de  
la Cour des comptes du 21 novembre 2008**

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION .....	4
PARTIE I – EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	5
1. Évolution générale du budget.....	6
2. Paramètres macro-économiques.....	6
3. Passage du solde budgétaire au solde de financement .....	7
4. Mesures à caractère unique .....	8
5. Effet de certaines mesures sur les exercices à venir .....	9
6. Approche de la problématique du vieillissement .....	9
7. Qualité de la justification et de l'exposé du budget.....	10
PARTIE II – PROJET DE BUDGET DES VOIES ET MOYENS .....	11
1. Évolution générale des recettes .....	12
2. Recettes fiscales.....	12
3. Recettes non fiscales.....	13
4. IPP perçu sous la forme de précompte professionnel .....	14
5. Attribution d'une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à d'autres bénéficiaires.....	15
6. Date d'entrée en vigueur de la loi contenant le budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2009 .....	17
PARTIE III – PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES .....	18
CHAPITRE I – GÉNÉRALITÉS .....	19
1. Évolution générale des dépenses.....	19
2. Mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique.....	19
3. Utilisation des avances (dispositions légales 2.02.1, 2.03.1, 2.04.1, 2.05.1 et 2.25.1) .....	21
4. Documents budgétaires manquants .....	21
5. Atteinte au principe de la spécialité budgétaire .....	21

CHAPITRE II – SECTIONS DU BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES.....	22
Ssection 02 – SPF Chancellerie du Premier Ministre.....	22
Section 03 – SPF Budget et contrôle de la gestion .....	23
Section 04 – SPF Personnel et organisation .....	25
Section 12 – SPF Justice.....	26
Section 14 – SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement .....	29
Section 16 – Ministère de la Défense nationale .....	31
Section 17 – Police fédérale et fonctionnement intégré .....	35
Section 18 – SPF Finances .....	37
Section 19 – Régie des bâtiments.....	38
Section 21 – Pensions.....	39
Section 23 – SPF Emploi, Travail et Concertation sociale .....	42
Section 24 – SPF Sécurité sociale .....	43
Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement .....	44
Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie .....	47
Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale .....	50
Section 46 – SPP Politique scientifique.....	54
Section 51 – Dette publique.....	55
PARTIE IV – SÉCURITE SOCIALE.....	56
1. Introduction.....	57
2. Gestion globale des travailleurs salariés .....	57
3. Gestion globale des travailleurs indépendants .....	61
4. Assurance soins de santé obligatoire .....	62
5. Autres organismes.....	65
ANNEXE - APERCU RÉCAPITULATIF DES ESTIMATIONS BUDGÉTAIRES DES MESURES PRISES A L'OCCASION DE LA CRISE DU CRÉDIT .....	67

## INTRODUCTION

Conformément aux dispositions de l'article 16 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État et dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, la Cour des comptes a l'honneur de transmettre à la Chambre des représentants les commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets de budget de l'État pour l'année 2009.

Les projets de budget de l'État<sup>1</sup> ont été déposés à la Chambre des représentants<sup>2</sup> après le délai du 31 octobre fixé par l'article 9 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

En ce qui concerne la justification du budget général des dépenses, la Cour des comptes a basé son commentaire sur les épreuves d'imprimerie, les documents définitifs n'étant pas disponibles.

---

<sup>1</sup> Doc.Parl.Chambre, DOC 52-1526/001 (exposé général), DOC 52-1527/001(projet de budget des voies et moyens), DOC 52-1528/001(projet de budget général des dépenses-partie 1), DOC 52-1528/002 (projet de budget général des dépenses-partie2).

<sup>2</sup> L'exposé général a été introduit le 6 novembre 2008 (date du document). Le projet de budget des voies et moyens et le projet de budget général des dépenses ont été déposés le 7 novembre 2008. La publication sur le site web de la Chambre des représentants a été faite le 7 novembre pour l'exposé général, le 10 novembre pour le projet de budget général des dépenses et le 14 novembre pour le budget des voies et moyens.

## **PARTIE I – EXPOSÉ GÉNÉRAL**

## **1. Évolution générale du budget**

Tout comme il l'avait fait en 2008, le gouvernement table, pour le budget de l'année 2009, sur un équilibre pour l'ensemble des pouvoirs publics. L'équilibre envisagé pour l'année 2008 a, entre-temps, été revu ; le déficit au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics est provisoirement estimé par le gouvernement à 0,3 % du produit intérieur brut (PIB)<sup>3</sup>.

Pour l'année 2009, il a été considéré que le déficit du pouvoir fédéral (soit 0,6 % du PIB) serait compensé par un excédent de 0,2 % du PIB respectivement dans les secteurs de la sécurité sociale, auprès des communautés et des régions<sup>4</sup> et auprès des pouvoirs locaux.

Le taux d'endettement envisagé de l'ensemble des pouvoirs publics, qui s'élèvera à 86,9 % du PIB<sup>5</sup> à la suite des mesures de soutien au secteur financier, diminuera à nouveau pour atteindre 83,7 % du PIB fin 2009.

L'exposé général mentionne que, compte tenu de la haute incertitude qui pèse sur le taux de croissance économique, le budget devrait être défini en termes structurels. Ceci implique qu'un équilibre structurel soit recherché, à savoir un budget qui soit en équilibre après correction des influences conjoncturelles et des mesures uniques.

## **2. Paramètres macro-économiques**

Les paramètres macro-économiques utilisés se basent, essentiellement, sur le budget économique établi par le Bureau fédéral du plan et publié par l'Institut des comptes nationaux le 12 septembre 2008. Les paramètres figurant dans ce budget économique reposent à leur tour (partiellement) sur les prévisions effectuées par l'OCDE les 4 juin et 2 septembre 2008.

Les paramètres utilisés dans le budget ne tiennent pas compte des développements intervenus au cours des derniers mois, notamment de la propagation de la crise du crédit à l'économie réelle. De ce fait, il est probable que l'estimation de la croissance économique de 1,2% du PIB retenue pour le contrôle budgétaire devra être revue à la baisse. Cette hypothèse de croissance est sensiblement supérieure aux chiffres avancés récemment pour l'année 2009 par la Commission européenne (pour la Belgique : 0,1% du PIB)<sup>6</sup>, le FMI (pour la zone euro : 0,2 % du PIB)<sup>7</sup> et l'OCDE (pour la zone euro : -0,5 % du PIB)<sup>8</sup>.

Le taux estimé de l'emploi (63,5 % par rapport à 63,4 % en 2008) peut être largement influencé négativement par le ralentissement de cette croissance, ce qui pourrait engendrer des dépenses de chômage plus élevées que les estimations.

Inversement, une baisse supplémentaire de l'inflation (estimée à 2,7 % pour 2009) à la suite du ralentissement de la croissance et du repli des prix des matières premières peut

---

<sup>3</sup> Exposé général, page 16.

<sup>4</sup> La réalisation de cet objectif et de l'effort supplémentaire qui est demandé aux entités fédérées doit encore faire l'objet de discussions ultérieures.

<sup>5</sup> Fin 2007, la dette publique se montait à 83,9 % du PIB.

<sup>6</sup> Prévisions de la Commission européenne pour la Belgique dans ses "Perspectives économiques" de l'automne 2008, pages 58-59.

<sup>7</sup> FMI Perspectives de l'économie mondiale du 6 novembre 2008.

<sup>8</sup> OCDE Perspectives économiques (rapport à publier – communiqué de presse du 13 novembre 2008).

avoir un effet favorable sur les dépenses primaires. Le Bureau fédéral du plan a, le 2 novembre 2008, déjà abaissé sa prévision de l'inflation à 1,9 %<sup>9</sup>.

Le taux d'intérêt à court terme utilisé (3 mois) baisse de 4,45 % en 2008 à 3,92% en 2009 ; le taux d'intérêt à long terme (10 ans) reste relativement stable (4,65 % en 2009 par rapport à 4,64 % en 2008). Du fait du ralentissement rapide de la croissance économique depuis le deuxième trimestre de 2008 et des réductions des taux d'intérêts qui ont déjà été appliquées et qui seront, sans doute, encore appliquées par les banques centrales, les taux d'intérêts réels pourraient éventuellement diminuer, ce qui aura un effet favorable sur le solde budgétaire en général et les charges d'intérêt en particulier.

### **3. Passage du solde budgétaire au solde de financement**

Afin de déterminer le solde de financement, qui sert de référence internationale pour les chiffres budgétaires, une série de corrections sont appliquées au solde budgétaire. Celles-ci découlent, notamment, de la définition du périmètre de consolidation des pouvoirs publics, des différences portant sur les moments d'enregistrement, des corrections relatives aux transactions financières et non financières et enfin de diverses autres corrections<sup>10</sup>.

Pour l'année 2009 plus particulièrement, l'attention est attirée sur l'importance des « autres corrections » s'élevant à 652 millions d'euros. Elles concernent, en l'occurrence, une estimation provisoire des recettes que tirerait le pouvoir fédéral des différentes opérations de soutien au secteur financier et qui, d'après l'exposé général<sup>11</sup>, consisteraient, notamment, en des intérêts sur des prêts accordés et des dividendes issus des prises de participation réalisées. Ces recettes s'ajoutent aux montants déjà inscrits dans le budget des voies et moyens. La Cour des comptes attire l'attention sur l'absence de justification pour cette correction : ventilation des recettes escomptées selon leur nature (intérêts ou dividendes) et par opération (Fortis, Dexia, KBC, Ethias), exposé relatif au mode de calcul des recettes estimées,... Ces recettes semblent avoir été estimées en supposant qu'elles compenseront les charges d'intérêt découlant des différents financements<sup>12</sup>.

Les recettes non-fiscales pour l'année 2009 tiennent compte d'une recette de 800 millions d'euros provenant de la reprise du fonds de garantie des dépôts. Pour le calcul du solde de financement, cette recette est étalée sur 20 ans et on applique donc une correction SEC négative au montant de 760 millions d'euros. Eurostat ne s'est pas encore prononcé sur cette méthode de comptabilisation.

En outre, dans les corrections SEC est inscrite une recette de 340 millions d'euros est inscrite au titre de versement de la BNB. Selon l'exposé, l'élargissement important de l'octroi de crédits par la BNB suite à la crise financière entraînera une augmentation de la part du pouvoir fédéral dans le résultat de l'exercice comptable 2009 de cet organisme. Les documents budgétaires ne comprennent pas d'éléments permettant de valider cette prévision.

Le budget de la coopération au développement prévoit un montant d'environ 130 millions d'euros en ce qui concerne les paiements effectués à la Société belge d'investissement

<sup>9</sup> Prévision de l'inflation pour l'indice des prix à la consommation.

<sup>10</sup> Un aperçu récapitulatif des corrections figure dans l'exposé général (pages 35-38).

<sup>11</sup> Exposé général, page 38.

<sup>12</sup> Il n'est pas tablé sur les charges d'intérêt estimées initialement (soit 937,4 millions d'euros), mais un montant inférieur a été porté en compte à la suite d'une nouvelle estimation (réduction) des taux d'intérêt. A cet égard, il peut être relevé que le financement actuel à court terme sera converti en d'autres instruments de financement (cf. l'exposé général, page 198).

pour les pays en développement et une augmentation des crédits de prêts d'État à État. La Cour fait observer que la participation dans les banques de développement est toujours neutralisée dans le solde de financement alors qu'elle a récemment été reclassée comme un transfert de capital<sup>13</sup>.

Enfin, on peut relever que la restitution exceptionnelle d'un montant de 200 millions d'euros dans le cadre d'un jugement concernant l'application de la déduction en matière de revenus définitivement taxés (déduction RDT) pour les compagnies d'assurances est neutralisée dans le calcul du solde de financement pour l'année 2009, puisque ce montant affecte négativement le solde de financement de l'année 2007 (exercice au cours duquel l'arrêt a été rendu) pour un montant équivalent.

#### **4. Mesures à caractère unique**

Le budget comprend un certain nombre de nouvelles mesures (en particulier en ce qui concerne la crise du crédit) dont l'effet est, en principe, limité dans le temps.

Les mesures afférentes au soutien du secteur financier ont des conséquences tant pour les recettes que pour les dépenses, mais les recettes prévues pour l'année 2009 (cf. aussi les points 3 et 7 et partie II – budget des voies et moyens) dépassent les dépenses estimées (charges d'intérêt).

Par ailleurs, d'autres mesures à caractère unique ont été prises en partant du principe qu'aucun appauvrissement du patrimoine ne pouvait avoir lieu et qu'il ne pouvait pas y avoir d'impact sur les budgets futurs.

L'exposé général ne contient pas un relevé des mesures à caractère unique qui ont été prises.

Il s'agit, en particulier, des mesures suivantes :

- contributions à payer par le secteur de l'énergie (500 millions d'euros) ;
- diminution de la dotation à Infrabel (à raison de 200 millions d'euros) ;
- diminution de la dotation d'investissements à la SNCB (à raison de 146 millions d'euros) ;
- versement par l'Organe central pour la saisie et la confiscation à la Caisse de dépôts et consignation des montants définitivement acquis à l'État (115 millions d'euros).
- changement du système de paiement concernant le précompte professionnel et les cotisations sociales des secrétariats sociaux (50 millions d'euros).
- vente d'une licence UMTS (40 millions d'euros) ;

A cet égard, la Cour des comptes fait observer que certaines de ces mesures (par exemple, la contribution due par le secteur de l'énergie, la vente d'une licence UMTS et le raccourcissement des périodes de paiement pour les secrétariats sociaux) doivent encore être exécutées, de sorte que les recettes prévues sont incertaines.

La réduction de la dotation d'investissements à la SNCB, rendue possible par le financement alternatif de l'acquisition de nouveau matériel roulant, a eu pour effet que les

<sup>13</sup> L'exposé général (page 36) mentionne à ce sujet qu'il sera examiné selon quelles modalités ces opérations pourraient être portées en compte en tant que participations.

charges ont été reportées aux années budgétaires futures<sup>14</sup>. Cette réduction et celle de la dotation à Infrabel, qui est possible sur la base des liquidités accumulées durant la période 2005-2007, nécessitent une adaptation des contrats de gestion respectifs.

L'exposé général ne contient aucune information concernant les éventuelles obligations découlant de la reprise du capital du fonds de garantie pour les dépôts bancaires.

### **5. Effet de certaines mesures sur les exercices à venir**

Le budget pour l'année 2009 contient – tout comme celui des années précédentes – quelques mesures qui ont déjà un effet partiel sur le budget de l'année 2009, mais dont les répercussions en vitesse de croisière seront plus importantes. Elles concernent :

- l'augmentation des pensions des travailleurs salariés à partir du 1<sup>er</sup> juin 2009 ;
- la hausse des pensions pour les indépendants les 1<sup>er</sup> mai 2009 et 1<sup>er</sup> août 2009 ;
- suite au pacte des générations, les adaptations au bien-être prenant cours au 1<sup>er</sup> juin 2009<sup>15</sup>, de certaines allocations ;
- les autorisations accordées à la Régie des bâtiments en matière de financement alternatif ;

De même, certaines insuffisances de crédits influenceront négativement les budgets des années à venir si aucun ajustement n'est effectué lors du contrôle budgétaire. La Cour des comptes renvoie à cet égard à ses commentaires sur les sections du budget général des dépenses (partie II – chapitre 2)<sup>16</sup>.

### **6. Approche de la problématique du vieillissement**

Dans le programme de stabilité de la Belgique, une trajectoire budgétaire avait été définie pour faire face aux charges consécutives au vieillissement de la population. A cet égard, il avait été prévu que l'ensemble des pouvoirs publics devaient réaliser, à partir de 2007, des excédents augmentant chaque année pour atteindre 0,7 % du PIB en 2009 et 1,3 % du PIB en 2012. Dans une version révisée du programme de stabilité soumis, au printemps 2008, à la Commission européenne, ces objectifs ont été revus à la baisse. Un excédent de 0,4 % du PIB est désormais prévu pour 2009.

En 2007, aucun excédent n'a toutefois été réalisé et aucun versement n'a pu être effectué au Fonds de vieillissement. Pour 2008 et 2009, il n'a plus été envisagé de se baser sur un excédent budgétaire et aucun versement n'a dès lors été prévu au Fonds de vieillissement.

Il en résulte que le budget à l'examen déroge à l'objectif tel que déterminé dans le programme de stabilité adapté, et que le financement des coûts du vieillissement est reporté sur les budgets à venir.

<sup>14</sup> Les coûts ont été répartis sur la durée des contrats et auront donc, en principe, une incidence sur la dotation d'exploitation.

<sup>15</sup> Le coût à vitesse de croisière est estimé par le gouvernement à 51,6 millions d'euros, par rapport à 25,6 millions d'euros en 2008.

<sup>16</sup> En particulier aux sections 32 (report du financement du passif technique du Centre d'étude de l'énergie nucléaire) et 44 (insuffisance des moyens destinés au financement des contractuels dans le cadre de la politique des grandes villes).

Par ailleurs, la Cour rappelle que le Comité d'étude sur le vieillissement prévoit que les coûts budgétaires estimés du vieillissement pour la période 2007-2013 augmentent de 0,7 % par rapport à l'estimation effectuée en juin 2007.

Enfin, l'augmentation du pourcentage de la dette publique par rapport au PIB au cours de l'année 2008 (voir point 1 ci-dessus) est de nature à retarder la mise en œuvre effective du Fonds de vieillissement. En effet, en vertu de l'article 30 de la loi organique du 5 septembre 2001, les moyens du fonds ne pourront être utilisés que lorsque le taux d'endettement sera inférieur à 60 % du PIB.

### **7. Qualité de la justification et de l'exposé du budget**

La Cour des comptes constate que les informations fournies dans la justification et l'exposé du budget relativement à certaines opérations importantes sont insuffisantes et peu transparentes, et en particulier pour les effets budgétaires des mesures de soutien au secteur financier. Ces effets qui se situent tant au niveau du budget des voies et moyens et du budget général des dépenses que des corrections SEC font l'objet d'un aperçu récapitulatif établi par la Cour des comptes et mis en annexe.

L'exposé général contient une estimation pluriannuelle des dépenses primaires. Le budget pluriannuel table sur une augmentation des dépenses primaires à concurrence de 3,8 % en 2010, de 0,8 % en 2011 et de 1 % en 2012. À défaut de statistiques détaillées et ventilées par SPF, il n'est toutefois pas possible d'apprécier la pertinence de ces estimations.

**PARTIE II – PROJET DE BUDGET DES VOIES ET MOYENS**

## **1. Évolution générale des recettes**

Les recettes totales estimées augmentent de 99.058,8 millions d'euros (recettes probables 2008) à 104.503,9 millions d'euros (+5,5 %). La progression importante concerne surtout les recettes non fiscales (cf. point 3).

## **2. Recettes fiscales**

### **2.1 Estimation des recettes fiscales**

Les recettes fiscales pour l'année 2009 sont estimées sur la base des recettes probables pour l'année 2008<sup>17</sup>, complétées par l'incidence estimée de mesures supplémentaires. Pour la confection du budget 2009, ces recettes fiscales probables pour l'année 2008 ont été estimées à 95.959,4 millions d'euros, ce qui représente une révision à la baisse du montant prévu dans le budget initial pour l'année 2008 (96.460,1 millions d'euros).

Les derniers calculs du SPF Finances<sup>18</sup>, qui datent de la fin octobre et qui tiennent compte des réalisations des neuf premiers mois de 2008, estiment celles-ci à un montant inférieur de 1,2 milliard d'euros par rapport aux estimations.

L'estimation des recettes fiscales pour l'année 2009 s'élève à 99.533,9 millions d'euros, soit une augmentation de 3,2 % par rapport au budget initial 2008 et de 3,7 % par rapport aux recettes probables pour l'année 2008. Le calcul des recettes provenant des principales catégories d'impôts (impôts des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA et accises) est effectué à l'aide de la méthode dite macro-économique, qui consiste à introduire les recettes probables de l'année (n – 1) dans un modèle économique qui fait également usage de paramètres (macro-économiques), tels qu'établis par le Bureau fédéral du plan dans son budget économique.

La réalisation des recettes fiscales prévues au budget des voies et moyens pour l'année 2009 semble dès lors incertaine pour deux raisons :

- a) Les recettes probables 2008 prises comme base de calcul et qui constituent l'input pour le modèle macro-économique sont, eu égard aux derniers résultats provisoires, sans doute supérieures aux réalisations.
- b) Eu égard aux derniers développements, la croissance réelle et l'évolution du taux d'emploi risquent de s'avérer moins favorables que les paramètres contenus dans le budget économique et qui, par le biais de la méthode macro-économique, sont utilisés pour évaluer les recettes fiscales.

### **2.2. Estimation du produit des mesures fiscales supplémentaires**

L'indexation des barèmes fiscaux à l'impôt des personnes physiques aura une incidence négative estimée à plus de 1,2 milliard d'euros. Cette incidence négative est compensée en grande partie par le produit estimé de nouvelles mesures décidées pendant le conclave budgétaire. Il s'agit notamment des mesures suivantes<sup>19</sup>:

- rétablissement du « système de cliquet » (recette estimée: 159 millions d'euros) ;

<sup>17</sup> Les recettes probables pour l'année 2008 ont été calculées sur la base des réalisations pour les huit ou neuf premiers mois (selon la catégorie d'impôts), complétées par les estimations pour les trois ou quatre derniers mois.

<sup>18</sup> Évaluation du SPF Finances– note du 30 octobre 2008 adressée au comité du Trésor.

<sup>19</sup> Cf. le tableau figurant dans l'exposé des motifs, p. 146.

- instauration d'une taxe « avion » (recette estimée: 132 millions d'euros) ;
- effet retour des mesures liées à la nouvelle politique (réduction de l'impôt des personnes physiques en Région flamande, activation des chômeurs, etc.), (recette estimée : 249 millions d'euros) ;
- produits supplémentaires résultant d'une amélioration du contrôle, de la perception et de la lutte contre la fraude (recette estimée : 358 millions d'euros).

A ce propos, la Cour des comptes fait part des observations suivantes :

L'instauration d'une taxe « avion » a, entre-temps, été abandonnée, et la recherche d'une solution alternative fait l'objet de discussions avec les entités fédérées.

Le produit estimé du rétablissement du « système de cliquet » est influencé dans une large mesure par l'évolution du prix du pétrole. L'estimation se base sur une augmentation des accises en 2009 de chaque fois 7 euros par 1.000 litres au 15 janvier, 30 janvier, 20 février, 15 mars et 15 avril<sup>20</sup>. La réalisation des recettes estimées implique donc que les prix du pétrole continuent à baisser.

Les produits supplémentaires résultant de diverses mesures visant à une amélioration du contrôle, de la perception et de la lutte contre la fraude fiscale sont difficiles à évaluer, étant donné qu'ils sont basés sur des estimations théoriques, sans s'appuyer sur des évaluations *ex post* de l'effet de mesures similaires prises dans le passé.

Il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure cet effet retour de la réduction de l'impôt des personnes physiques instaurée par la Région flamande, n'a déjà pas été pris en compte dans l'adaptation des hypothèses de croissance et les autres paramètres du budget économique. Enfin, l'effet retour de l'activation des chômeurs est fortement influencé par la mesure dans laquelle l'économie réelle subira les conséquences de la crise du crédit (qui s'est étendue).

### **3. Recettes non fiscales**

Les recettes non fiscales passent de 3.099,5 millions d'euros (recettes probables 2008) à 4.970 millions d'euros en 2009 (+ 60,3 %). Cette augmentation résulte pour une bonne part du produit estimé des mesures prises à l'occasion de la crise du crédit, à savoir :

- reprise par l'État des réserves du fonds de garantie bancaire (+ 800 millions)<sup>21</sup> ;
- produit escompté des indemnités à verser par les banques dans le cadre du système de garantie interbancaire (garantie de l'État) (+ 500 millions d'euros) ;
- augmentation des montants versés par les institutions financières au fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie<sup>22</sup> (+90 millions d'euros).

La Cour des comptes attire l'attention sur le fait que certaines autres recettes résultant des mesures de soutien au secteur financier n'ont pas été comptabilisées comme recettes budgétaires mais en tant que corrections SEC (cf. partie I – Exposé des motifs).

<sup>20</sup> Cette dernière augmentation ne concerne que le diesel.

<sup>21</sup> Toutefois, pour déterminer le solde à financer SEC, ce montant est réparti sur vingt ans, de sorte qu'un montant de 40 millions seulement est porté en compte pour l'année 2009. (Cf. partie I, exposé général, point 3).

<sup>22</sup> La garantie est portée à 100.000 euros et étendue aux produits d'assurance.

D'autres recettes non fiscales sont également prévues :

- versement par l'Organe central pour la saisie et la confiscation à la Caisse de dépôt et de consignation des sommes définitivement acquises à l'État (+ 115 millions d'euros) ;
- contributions à verser par le secteur de l'énergie (500 millions d'euros) ;
- produits d'une licence UMTS (+ 40 millions d'euros) ;
- versement de dividendes par Belgacom (386 millions d'euros), La Poste (120 millions d'euros) et Belgocontrol (10 millions d'euros).

De manière générale, la Cour des comptes souligne le manque d'information dans les documents parlementaires concernant la pertinence des informations relatives à ces recettes.

#### **4. IPP perçu sous la forme de précompte professionnel**

##### 4.1 Tableau du projet de loi

L'article inscrit à ce sujet au projet de budget des voies et moyens se décompose en deux lettres : le premier, intitulé « *précompte professionnel* », comprend des recettes estimées à 21.495,2 millions d'euros et le second, « *récupération des avances F.P. / ICPC* » (remboursement des avances pour frais de poursuite versées aux huissiers de Justice), des recettes évaluées à 39 millions d'euros<sup>23</sup>.

Les réalisations budgétaires précédentes montrent qu'aucune recette n'est imputée sur le second littéra et que les remboursements des frais de poursuite sont en fait enregistrés en recettes non fiscales. Un montant de 36,7 millions d'euros de recettes est inscrit à ce titre au budget<sup>24</sup>.

##### 4.2 Notes justificatives

Les notes justificatives à l'appui du projet de loi contenant le budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2009 détaillent l'estimation des recettes totales et des prélèvements effectués sur les recettes de l'IPP perçu sous forme de précompte professionnel<sup>25</sup>.

Ces notes justificatives ne mentionnent pas l'effet de la réduction forfaitaire accordée par la Région flamande de l'impôt des personnes physiques étant donné que le montant estimé de la diminution de recettes est compensé par un versement équivalent de cette région.

L'intitulé du point « *C–La Commission communautaire commune* » devrait être remplacé par « *Financement des commissions communautaires flamande et française et de la Région de Bruxelles-Capitale* » et faire référence respectivement à l'article 65 bis de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions et à l'article 46bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

<sup>23</sup> Titre I, section I, recettes fiscales, chapitre 18, article 37.00.06 - Récupération avances frais de poursuite - perception et comptabilisation des recettes fiscales.

<sup>24</sup> Titre I, section II – recettes non fiscales, chapitre 18, article 12.00.01. Les notes justificatives de cet article expliquent que : « Les frais de justice et de poursuite récupérés sont en relation directe avec les frais de poursuite ICPC avancés qui ont été retenus sur la recette en matière de précompte professionnel ».

<sup>25</sup> Doc.parl.Chambre DOC 52 1527/001,p 262-267.

## **5. Attribution d'une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à d'autres bénéficiaires**

En vertu de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, un montant indexé, lié à 91 % de la croissance réelle du revenu national brut et lié en partie à l'évolution démographique est prélevé sur les recettes nettes de la TVA au profit des communautés. Comme le montre le tableau ci-dessous, ce transfert, de l'ordre de 9,2 milliards d'euros en 2000, a atteint 13,2 milliards d'euros en 2008 et devrait s'élever à 13,7 milliards d'euros en 2009.

Par ailleurs, en vertu de la loi-programme du 2 janvier 2001 une partie du produit de la TVA est affectée au financement alternatif de la sécurité sociale. Pour l'année 2009, ce montant est évalué à environ 12,1 milliards d'euros.

Des prélèvements sont également opérés sur le produit de la TVA dans le cadre du financement alternatif des zones de police<sup>26</sup> (183,4 millions d'euros en 2009). Il s'agit, d'une part, du financement des subventions accordées aux zones de police pour compenser la charge résultant de l'application de diverses règles en matière de sécurité sociale aux gendarmes et militaires transférés. Ce financement est évalué à 95,7 millions d'euros comme pour l'année 2008<sup>27</sup>, mais devrait s'élever à 99,4 millions d'euros selon les informations obtenues auprès de l'ONSS-APL. D'autre part, le financement alternatif comprend également le financement de la cotisation patronale corollaire de la cotisation personnelle due sur les traitements des membres des services de police, estimée à 87,7 millions d'euros. Ce montant ne tient toutefois pas compte de l'effet de l'indexation des traitements qui a eu lieu en 2008 et qui est également prévue en 2009 (soit au total trois sauts d'index). Il est dès lors sous-évalué de quelque 13,8 millions d'euros<sup>28</sup>, de sorte que le total de ces prélèvements, tel que prévu dans l'Exposé général (p. 150) est sous-évalué de 17,5 millions d'euros.

Par ailleurs, l'Union européenne est financée par diverses contributions des États membres<sup>29</sup>, dont une contribution prélevée sur la TVA, qui s'élèvera en 2009 à plus de 503,8 millions d'euros pour la Belgique.

Depuis 2005, une partie de la TVA est attribuée à la CREG (Commission de régulation de l'électricité et du gaz)<sup>30</sup>. Ce montant est évalué à 12 millions d'euros pour l'année 2009.

<sup>26</sup> Articles 190 et 191 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

<sup>27</sup> Exposé général, doc. parl. Chambre DOC 52 1526/001, p. 150.

Tableau V, recettes cédées, sécurité sociale, autres secteurs, ONSS APL – TVA pure. Ce montant se décompose en :

	2008	2009
Financement alternatif sécurité sociale	5	40,9
Financement alternatif zones de police	95,7	95,7
Total	100,7	136,6
		(en millions d'euros°)

<sup>28</sup> La Cour des comptes a déjà fait part de cette absence de prise en compte de l'indexation à l'occasion de l'examen du projet de budget de l'année 2007 (Doc. parl., Chambre, DOC 51/2704/003, p. 105).

<sup>29</sup> Décision du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes.

<sup>30</sup> Article 21<sup>ter</sup> de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, inséré par l'article 64 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses.

Enfin depuis 2006, est organisée la cession des créances fiscales en matière de TVA<sup>31</sup>. Ce prélèvement est évalué à 24,2 millions d'euros en 2009.

Le tableau ci-dessous trace l'évolution de ces différentes attributions<sup>32</sup>.

	Total des recettes nettes TVA	Croissance annuelle en %	Communautés	Sécurité sociale	Union européenne	Police intégrée	Titrisation	CREG	Total TVA attribuée	Reste au BVM	% restant à L'État
1996	<b>14.275</b>		8.578	2.154	1.015	0	0	0	<b>11.747</b>	<b>2.528</b>	17,7%
1997	<b>14.913</b>	4,47%	8.912	3.042	988	0	0	0	<b>12.942</b>	<b>1.971</b>	13,2%
1998	<b>15.583</b>	4,49%	8.960	3.116	962	0	0	0	<b>13.038</b>	<b>2.545</b>	16,3%
1999	<b>16.773</b>	7,64%	9.050	3.382	938	0	0	0	<b>13.370</b>	<b>3.403</b>	20,3%
2000	<b>18.101</b>	7,92%	9.204	3.852	1.011	0	0	0	<b>14.067</b>	<b>4.034</b>	22,3%
2001	<b>17.940</b>	0,89%	9.537	3.568	1.089	0	0	0	<b>14.194</b>	<b>3.746</b>	20,9%
2002	<b>18.461</b>	2,90%	9.938	4.491	826	43	0	0	<b>15.298</b>	<b>3.163</b>	17,1%
2003	<b>18.754</b>	1,59%	10.294	4.578	823	176	0	0	<b>15.871</b>	<b>2.883</b>	15,4%
2004	<b>20.180</b>	7,60%	10.608	7.834	567	180	0	0	<b>19.189</b>	<b>991</b>	4,9%
2005	<b>21.334</b>	5,72%	11.346	8.410	626	183	0	9	<b>20.574</b>	<b>760</b>	3,6%
2006	<b>22.542</b>	5,66%	11.847	9.072	446	186	61	34	<b>21.646</b>	<b>896</b>	4,0%
2007	<b>23.764</b>	5,42%	12.289	9.752	459	190	250	12	<b>22.952</b>	<b>812</b>	3,4%
2008 recettes probables	<b>25.000</b>	5,20%	13.205	11.030	461	195	49	12	<b>24.951</b>	<b>49</b>	0,2%
2009 recettes prévues	<b>26.246</b>	4,98%	13.710	12.096	504	201	24	12	<b>26.547</b>	<b>-301</b>	-1,1%

(en millions d'euros)

Si la croissance des recettes prévues pour 2009 se révélait exacte, l'État attribuerait plus de recettes de la TVA qu'il n'en perçoit et serait contraint de puiser dans ses autres ressources afin de satisfaire aux obligations rappelées ci-dessus. Il convient de souligner qu'il ressort des dispositions des lois sur la comptabilité de l'État relatives aux fonds d'attribution que ceux-ci sont destinés à mettre à disposition des divers bénéficiaires des recettes préalablement perçues.

Enfin, le montant des recettes de la TVA prévues aux voies et moyens en 2009, établi dans le tableau ci-dessus (- 301 millions d'euros) diffère du montant cité à la page 156 de l'exposé général car il comprend les besoins supplémentaires pour le financement alternatif des zones de police, évalués à 17,5 millions d'euros.

<sup>31</sup> L'article 24 de la loi-programme du 20 juillet 2006 modifiant l'article 43 de la loi-programme du 11 juillet 2005 ajoute les créances fiscales en matière de TVA au mécanisme de la titrisation des créances fiscale de l'État.

<sup>32</sup> Pour les années 1996 à 2007, ce tableau est établi sur la base des prélèvements. Pour les années 2008 et 2009, il est établi sur la base des estimations de recettes telles qu'elles apparaissent dans l'exposé général redressé le cas échéant des sous-évaluations constatées (Doc. parl., Chambre, DOC 52, 1526/001, pp.149- 150).

## **6. Date d'entrée en vigueur de la loi contenant le budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2009**

L'article 20 du projet de loi contenant le budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2009 prévoit une entrée en vigueur fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Les articles 15, §1<sup>er</sup>, 16, §1<sup>er</sup> et 17, §1<sup>er</sup> du projet de loi augmentent les montants à attribuer aux communautés et aux régions du montant de l'écart probable 2008 (c'est-à-dire la différence entre les montants probables et ajustés pour 2008). Étant donné que le but est que ce solde ne soit pas versé en 2009 (comme habituellement) mais encore en décembre 2008 aux communautés et aux régions, il conviendrait donc que ces articles entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> décembre 2008.

**PARTIE III – PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES**

## CHAPITRE I – GÉNÉRALITÉS

### 1. Évolution générale des dépenses

Les dépenses primaires de l'autorité fédérale, à savoir, les dépenses hors charges d'intérêt, passent de 34.863,1 millions d'euros (ajustement du budget 2008) à 35.872,1 millions d'euros (+ 2,9 %).

Les augmentations les plus importantes se situent au niveau des dépenses de la coopération au développement et de la dotation des pensions du secteur public<sup>33</sup>.

L'estimation des dépenses primaires est basée sur une sous-utilisation de 400 millions d'euros.

Les prévisions des charges d'intérêt sont également en hausse, passant de 12,44 milliards d'euros à 13,34 milliards d'euros. Cette augmentation résulte essentiellement des mesures d'appui au secteur financier.

### 2. Mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique

Le projet de budget général des dépenses pour l'année 2009 a été adapté dans la perspective de la mise en œuvre, au 1<sup>er</sup> janvier prochain, de la nouvelle comptabilité publique telle qu'organisée par la loi du 22 mai 2003<sup>34</sup>. Pour rappel, cette loi, a pour ambition de permettre la mise en œuvre d'un instrument assurant à la fois une meilleure gestion et une meilleure appréciation de la politique financière et budgétaire de l'État.

Parmi les principales innovations, on peut notamment citer l'instauration d'un plan comptable et d'une comptabilité en partie double, l'imputation des opérations de recettes et de dépenses au moment de la constatation du droit (et non plus à la date de l'encaissement ou de l'ordonnancement), l'abandon du système des crédits non dissociés et des reports de crédits, une amélioration et une accélération des processus de rapportage, une intégration plus aisée des comptes publics dans la comptabilité nationale.

Une nouvelle plate-forme comptable (« système FEDCOM ») a été développée en vue de concrétiser cette réforme.

Afin de permettre la transition de l'ancienne comptabilité vers la nouvelle, il a été décidé que la mise en route de la réforme de la comptabilité publique ne serait pas intégralement réalisée au cours de l'année 2009. Plus précisément :

1) Seuls 5 SPF utiliseront dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009 le système FEDCOM (soit les 4 SPF horizontaux<sup>35</sup> et le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement). Pour les services administratifs de ces SPF, les articles les plus importants de la loi du 22 mai 2003 seront d'application, et plus particulièrement les articles relatifs à la comptabilité générale, au budget, au contrôle exercé par le pouvoir exécutif, aux comptes annuels, à la prescription des créances, à l'aliénation des biens et au contrôle de l'octroi des subventions<sup>36</sup>.

La Cour des comptes signale qu'il convient encore de prendre les arrêtés royaux d'application de ladite loi. Cette exigence concerne, prioritairement, les arrêtés royaux

<sup>33</sup> Cf. exposé général, tableau p. 130.

<sup>34</sup> Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

<sup>35</sup> Soit le SPF Chancellerie du Premier ministre, le SPF Budget et Contrôle de la Gestion, le SPF Personnel et Organisation, le SPF Technologie de l'information et de la Communication.

<sup>36</sup> Soit les titres II, III (chapitre I, sections 1 et 2), IV, V et VI de la loi du 22 mai 2003.

relatifs au plan comptable, aux conditions de désignation des comptables, leurs droits et obligations (art. 37), à la nature des dépenses des comptables bénéficiant d'avances, à l'organisation de la nouvelle Commission de comptabilité publique et au rôle des différents intervenants dans le processus financier (art. 122).

A titre transitoire, et en attendant la publication de ces arrêtés, la loi-programme qui sera prochainement déposée devant la Chambre devrait contenir plusieurs dispositions déterminant certaines des modalités d'application de la loi du 22 mai 2003 (notamment quant à la nature des dépenses des comptables bénéficiant d'avances et quant au rôle des contrôleurs des engagements).

La même loi prévoit en outre que pour ces 5 SPF, la loi organique sur la Cour des comptes du 28 octobre 1846 continuera à être d'application pendant l'année 2009, à l'exception des articles 14 et 15 qui organisent le visa préalable et ses exceptions (avances de fonds, ouvertures de crédit, dépenses fixes).

2) Pour l'ensemble des autres SPF et SPP, les anciennes dispositions des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État seront encore d'application au cours de l'année 2009, à l'exception des articles 19, 21 et 26 du Titre II ainsi que les dispositions des sections 1 et 2 du chapitre I du Titre III de la loi du 22 mai 2003 - concernant le budget - qui entrent en application au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Les crédits d'ordonnancement sont assimilés aux crédits de liquidation<sup>37</sup>.

Pour tous ces départements, la loi organique de la Cour des comptes reste provisoirement d'application (notamment le recours au visa préalable et le maintien de ses exceptions).

La date d'entrée de ces départements dans le système FEDCOM n'est pas encore déterminée à ce jour mais devrait avoir lieu au plus tard en 2012.

3) Indépendamment de l'état d'avancement du projet FEDCOM dans les SPF, plus aucun crédit non-dissocié n'est repris dans le projet de budget de l'année 2009. Seuls subsistent désormais les crédits dissociés (crédits d'engagement d'une part, crédits de liquidation d'autre part) et les crédits variables (moyens des fonds budgétaires).

La Cour des comptes attire l'attention sur le fait que les conditions d'enregistrement des dettes et des créances ne sont pas encore déterminées, de sorte qu'on utilisera encore en fait des crédits d'ordonnancement. Par conséquent, le budget général des dépenses contient en réalité des crédits d'ordonnancement et des crédits de liquidation.

La suppression des crédits non-dissociés entraîne la disparition des reports de crédits. Au vu des informations disponibles la Cour des comptes n'a pu s'assurer que les crédits tels que fixés dans le présent projet de budget 2009 tiennent suffisamment compte de l'encours des engagements qui existera au 31 décembre 2008.

De même, la nomenclature des allocations de base a été adaptée dans l'ensemble des départements ministériels.

Enfin, les services de l'État à gestion séparée, les organismes d'intérêt publics et les entreprises d'État continuent pour leur part à être soumis en 2009 à l'ancienne législation budgétaire et comptable.

---

<sup>37</sup> En d'autres mots, le critère d'imputation devrait rester pour ces départements la date de l'ordonnancement et non la date de la constatation du droit.

### **3. Utilisation des avances (dispositions légales 2.02.1, 2.03.1, 2.04.1, 2.05.1 et 2.25.1)**

Les dispositions légales précitées ont remplacé les cavaliers budgétaires, qui permettaient d'accorder des dérogations au montant maximal des avances qui pouvaient être octroyées aux comptables extraordinaires en vertu de l'article 15 de la loi organique de la Cour des comptes.

La suppression prévue, pour un certain nombre de services publics fédéraux<sup>38</sup>, du visa préalable de la Cour des comptes, mettra également fin, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, au recours aux avances de fonds. Afin de faire face aux problèmes de trésorerie des services publics fédéraux confrontés à des situations où des fonds doivent être disponibles en urgence<sup>39</sup>, l'article 66 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral prévoit que le ministre des Finances peut octroyer des avances aux comptables des services publics fédéraux afin de couvrir des dépenses dont la nature est déterminée par le Roi.

La dérogation prévue à l'article 66 de la loi du 22 mai 2003, telle que visée dans les dispositions légales 2.02.1, 2.03.1, 2.04.1, 2.05.1 et 2.25.1, ne peut donc avoir pour but de maintenir le système actuellement en vigueur des avances de fonds, mais uniquement de permettre, dans des cas urgents, les paiements comptants de petites dépenses. Dans ce cadre, la Cour des comptes recommande que l'arrêté royal auquel se réfère l'article 66 de la loi du 22 mai 2003 précitée, soit pris le plus rapidement possible.

### **4. Documents budgétaires manquants**

L'article 3, § 2, deuxième alinéa, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public prévoit que le budget des organismes de la catégorie B, ou, à défaut, le projet de budget, est communiqué à la Chambre des représentants en annexe à la justification du budget général des dépenses.

Ces documents sont provisoirement indisponibles.

### **5. Atteinte au principe de la spécialité budgétaire**

La Cour des comptes constate des manquements au principe de la spécialité budgétaire dans le budget 2009. A cet égard, elle renvoie aux commentaires formulés pour les sections 03 et 44.

---

<sup>38</sup> SPF Chancellerie du premier ministre, SPF Budget et Contrôle de la gestion, SPF Personnel et Organisation, SPF Technologie de l'information et de la communication et SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.

<sup>39</sup> Voir Doc. Parl. Chambre, 50 1870/001, p. 107.

## **CHAPITRE II – SECTIONS DU BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES**

### **SECTION 02 – SPF CHANCELLERIE DU PREMIER MINISTRE**

#### **1. Programme 02.31.2 – Institutions biculturelles**

Selon la justification, les crédits de l'allocation de base 31.20.03.10.15 doivent être utilisés pour payer la rémunération des commissaires du gouvernement auprès des institutions culturelles fédérales.

L'article 152, deuxième alinéa, de la loi-programme du 8 avril 2003 dispose que la rémunération des commissaires du gouvernement ainsi que les ressources de fonctionnement nécessaires à l'exécution de leurs tâches, sont à la charge du budget du ministre qui a les institutions culturelles fédérales dans ses attributions. Selon l'article 4 de l'arrêté royal du 17 avril 2008 fixant certaines attributions ministérielles, le ministre de l'Intérieur exerce la tutelle sur trois institutions culturelles fédérales.

La Cour des comptes observe par ailleurs que le financement du Théâtre royal de la Monnaie (TRM) est réglé par le protocole du 28 novembre 1998 conclu entre l'État belge et le TRM. Étant donné que la convention précitée porte sur la période 1999-2008 et qu'aucun nouveau protocole n'a été conclu, la base sur laquelle a été fixé le montant de la contribution de l'État pour 2009, soit 32 millions d'euros, n'est pas clairement établie.

#### **2. Programme 02.32.1 – Service de la simplification administrative**

Un crédit de 3,2 millions d'euros est inscrit au programme ci-dessus<sup>40</sup> en vue du financement de projets dans le cadre de la simplification administrative.

La Cour des comptes relève la nature incomplète de la justification de ce crédit. La justification contient effectivement une énumération des diverses actions qui seront entreprises en 2009, mais sans préciser le coût des projets ni leur calendrier.

#### **3. Programme 02.32.3 – Interventions sociales**

La Cour des comptes relève l'absence de justification du programme ci-dessus. Le crédit inscrit au budget de l'exercice 2009 (16,1 millions d'euros) n'est pas modifié par rapport à celui de l'exercice 2008. Le montant prévu pour 2008 s'avère toutefois insuffisant pour réaliser tous les paiements; fin octobre, une demande a été adressée au secrétaire d'État au Budget en vue de transférer un million d'euros depuis la provision interdépartementale. Le crédit prévu au budget 2009 pourrait également se révéler insuffisant.

---

<sup>40</sup> Allocation de base 02.32.11.12.11.22.

## **SECTION 03 – SPF BUDGET ET CONTRÔLE DE LA GESTION**

### **1. Le projet Fedcom**

Le projet Fedcom vise à mettre en place une nouvelle comptabilité publique fédérale et à élaborer une application comptable intégrée qui y soit liée. Le logiciel qu'utilisera Fedcom permettra de tenir une comptabilité en partie double. Le principe de la comptabilité en partie double est introduit par la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

L'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 a été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2009 en vertu de la loi du 21 décembre 2007 portant des dispositions diverses (I). La mise en œuvre de Fedcom dans les services publics fédéraux et de programmation sera échelonnée (voir à ce sujet le commentaire Partie III, chapitre I, point 2). Selon la justification du budget général des dépenses, le projet pilote devrait être opérationnel fin 2008<sup>41</sup>.

La Cour des comptes souligne l'absence de justification et de transparence budgétaire en ce qui concerne le coût du projet Fedcom. La justification ne contient pas suffisamment d'informations sur la nature précise des dépenses, l'évolution du nombre de membres du personnel concernés et l'état d'avancement du projet. En outre, les documents budgétaires ne permettent pas d'appréhender le coût total du projet, notamment parce qu'une partie des dépenses ont été inscrites dans d'autres programmes et n'ont pas été expliquées davantage dans la justification. Il s'agit en l'occurrence de charges de personnel (reprises parmi les dépenses générales en matière de personnel) et de dépenses à la charge du crédit provisionnel (figurant sous le programme 03.41.1).

### **2. Programme 03.41.1 – Crédits provisionnels**

Le crédit inscrit au programme 03.41.1 – Crédits provisionnels, passe de 197,9 à 338,7 millions d'euros. La provision s'en trouve portée à quelque 1% des dépenses primaires de l'autorité fédérale. Cette manière de procéder constitue un manquement au principe de la spécialité du budget.

Tableau – Crédits provisionnels inscrits dans les budgets initiaux 2005-2009

	(en millions d'euros)				
<b>Année</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Provision	155,3	51,1	140,6	197,9	338,7

Source : budgets généraux des dépenses pour la période 2005-2009

La justification contient, certes, une énumération partielle des différentes mesures visées, mais ne comprend aucune information sur l'estimation de leur coût respectif. Eu égard à l'importance budgétaire de ce crédit, il serait opportun de préciser davantage dans la justification le mode de calcul des différentes parties qui le constituent et leur finalité précise.

Sur la base des informations que la Cour des comptes a pu recueillir auprès du SPF Budget et Contrôle de la gestion, il peut se déduire que les catégories de dépenses à imputer à la provision se rapportent aux éléments suivants :

<sup>41</sup> Dans les départements pilotes, le nouveau système sera opérationnel le 1<sup>er</sup> décembre 2008 pour les engagements effectués à la charge du budget de 2009 et au début du mois de janvier 2009 pour l'ensemble des fonctionnalités.

- Formations certifiées (81,9 millions d'euros au titre d'allocations de compétences) ;
- Mise en oeuvre du plan relatif aux contrats de premier emploi (2,5 millions d'euros) ;
- Mise en oeuvre des accords sectoriels conclus pour les fonctionnaires et les corps spéciaux (49,7 millions d'euros) ;
- Régime de mobilité (23,1 millions d'euros) ;
- Frais de justice et indemnités (78,4 millions d'euros) ;
- Déménagement de plusieurs services (23 millions d'euros) ;
- Financement d'une partie des dépenses de personnel liées à un dépassement plus rapide que prévu de l'indice-pivot (76,1 millions d'euros) ;
- Projet Fedcom (4 millions d'euros) ;
- Diverses mesures.

Par rapport aux années précédentes, le champ d'application de la provision est donc étendu aux dépenses destinées à couvrir les dépenses fédérales liées aux frais de justice et aux indemnités. Il n'est plus inscrit de crédits à cet effet dans les différents départements. La conjonction de ces crédits réduit davantage le degré de spécialité du budget et des informations essentielles relatives à des dossiers importants (dont les indemnités effectuées dans le cadre de la crise de la dioxine et le remboursement aux abattoirs des cotisations indues)<sup>42</sup> ne figurent plus dans le budget des dépenses ni dans sa justification.

Le maintien de la notion de « mesures diverses » crée, en outre, la possibilité que la provision soit affectée à d'autres dépenses non autrement précisées.

---

<sup>42</sup> Cf. aussi le commentaire de la section 25.

## **SECTION 04 – SPF PERSONNEL ET ORGANISATION**

### **Fonds spécial destiné à couvrir les dépenses à engager par le SPF Personnel et Organisation en vue d’approvisionner en imprimés, fournitures de bureau, combustibles, mobilier, effets d’habillement, etc, les divers départements ministériels et autres services publics**<sup>43</sup>

La Cour des comptes attire l’attention sur l’absence de justification des dépenses estimées du Fonds spécial<sup>44</sup>. Selon les informations obtenues par la Cour des comptes auprès du SPF personnel et Organisation, les dépenses prévues pour la modernisation du SPF Finances peuvent être estimées à 8,9 millions d’euros.

En réponse à une question parlementaire, la ministre de la Fonction publique et des Entreprises publiques a déclaré qu’elle envisageait par ailleurs de supprimer le Fonds spécial à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009<sup>45</sup>. Le solde du fonds devrait en outre être reversé au trésor.

---

<sup>43</sup> Loi du 14 juillet 1951 contenant le budget extraordinaire de 1950 (article 63.01.A).

<sup>44</sup> Cf. les commentaires de la Cour des comptes sur le budget initial pour l’année 2008 (Doc. parl. Chambre, DOC 52-0993/003, pp. 55-56).

<sup>45</sup> Sénat de Belgique, réponse du 10 octobre 2008 à la question écrite n°4-1153 du 17 juin 2008.

## **SECTION 12 – SPF JUSTICE**

### **1. Programme 12.51.0 – Etablissements pénitentiaires**

Le 18 avril dernier, le Conseil des ministres a approuvé un plan pluriannuel 2008-2012 (« Masterplan ») destiné à lutter contre la surpopulation carcérale et à humaniser les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires belges. La mise en œuvre de ce plan implique la réhabilitation de plusieurs infrastructures existantes et la construction de nouveaux bâtiments, notamment à Gand, Anvers et Termonde.

Le même Conseil des ministres a prévu que les crédits relatifs aux dépenses immobilières soient inscrits dans le budget de la Régie des bâtiments. La section 12 – SPF Justice reprendra quant à elle les dépenses de personnel et de fonctionnement qui découlent de la réalisation du Masterplan.

La mise en œuvre de ce plan suppose une augmentation des crédits de personnel et de fonctionnement au cours des années futures. Selon les estimations élaborées par le SPF Justice, l'impact sur les crédits inscrits représenterait quelque 11 millions d'euros en 2010 et 73 millions d'euros par an à partir de 2012.

Les justifications annexées au présent projet de budget ne font toutefois pas mention de l'augmentation des dépenses découlant du Masterplan.

### **2. Programme 12.51.6. - Corps de sécurité**

En vertu de décisions prises en Conseil des ministres du 5 avril 2003 et du 30 mars 2004, le financement d'une partie du corps de sécurité (chargé, notamment, du transfert des détenus) devait être assuré en 2005 par les zones de police bruxelloises et ensuite par le seul SPF Justice.

A cet effet, un compte de trésorerie a été créé auprès de ce même SPF, lequel reprend en recettes les sommes dues par ces zones de police et en dépenses les sommes avancées par le SPF.

Par la disposition 2.12.6 du présent projet de budget général des dépenses, ce compte de trésorerie est autorisé, comme en 2008, à présenter une position débitrice de 4,1 millions d'euros pour une période de six mois maximum.

La Cour des comptes signale à cet égard qu'aucune recette n'a encore été versée sur ce compte au cours de l'année 2008, de sorte que la période maximale pendant laquelle le compte de trésorerie était autorisé à présenter une position débitrice a été dépassée. Il n'est pas exclu que cette situation se reproduise en 2009.

## **SECTION 13 – SPF INTÉRIEUR**

### **1. Programme 13.40.4 - Financement des provinces et communes**

Le crédit inscrit au titre de dotation au profit de la ville de Bruxelles ne tient pas compte de l'adaptation des montants au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation, prévue par l'article 64 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et régions.

Il en résulte que le crédit inscrit est sous-estimé de 3,4 millions d'euros<sup>46</sup>.

### **2. Programme 13.54.7 - Centre de connaissance - Réforme de la sécurité civile**

Une réforme de la sécurité civile a été initiée par la loi du 15 mai 2007<sup>47</sup> et un montant de 10 millions d'euros a été inscrit dans le projet de budget à titre de provision pour le Centre de connaissance et la réforme de la sécurité civile<sup>48</sup>. Ce montant sera réparti par arrêté royal au sein du programme 13.54.7.<sup>49</sup> La justification du projet de budget n'apporte pas de précisions quant à la quantification des besoins ce qui nuit à la transparence budgétaire.

### **3. Programme 13.56.1 - Police administrative générale - Formation, prévention et équipement**

Suite à la décision du Conseil des ministres du 7 octobre 1997, il a été décidé d'équiper les services de secours et de sécurité d'un réseau de télécommunication et la société anonyme de droit public dénommée ASTRID a été créée à cette fin<sup>50</sup>. Depuis 1998 un subside annuel lui est attribué. Pour 2009, 33,8 millions d'euros ont été inscrits comme subside au projet de budget général des dépenses<sup>51</sup>. Ce montant équivaut à celui inscrit au budget initial 2008 augmenté de l'indexation.

Le calcul du subside est fixé par les arrêtés royaux du 12 décembre 2005<sup>52</sup> et du 21 décembre 2006<sup>53</sup>. Toutefois ces dispositions ne sont pas suffisamment précises quant à l'établissement du montant total dû pour 2009. Ainsi, un montant complémentaire au subside de base d'au moins 9 millions d'euros devait être versé à partir de l'année 2009, afin de couvrir les frais d'exploitation afférents à de nouvelles implantations. Les justifications n'indiquent pas comment cet élément a été pris en compte.

Il convient également de souligner qu'un audit externe à attribuer par marché public est prévu à propos du réseau de télécommunication.

<sup>46</sup> Allocation de base 40.40.43.00.08-Dotation au profit de la ville de Bruxelles, au montant de 98 millions d'euros.

<sup>47</sup> Loi relative à la sécurité civile.

<sup>48</sup> Allocation de base 54.73.01.00.01-Crédit provisionnel départemental-Centre de Connaissance et réforme de la Sécurité civile.

<sup>49</sup> Disposition légale 2.13.9.

<sup>50</sup> Loi du 8 juin 1998 relative aux radiocommunications des services de secours et de sécurité.

<sup>51</sup> Sur l'allocation de base 56.10.31.00.01-Subside à la S.A ASTRID destiné à couvrir les frais de fonctionnement de l'infrastructure commune.

<sup>52</sup> Arrêté royal du 12 décembre 2005 modifiant l'arrêté royal du 8 avril 2003 établissant le deuxième contrat de gestion d'ASTRID, article 15.

<sup>53</sup> Arrêté royal du 21 décembre 2006 portant approbation de la deuxième modification au deuxième contrat de gestion conclu le 8 avril 2003 entre l'État belge et ASTRID, article 8.

Ses résultats devraient permettre un calcul exact de la subvention allouée à la S.A. ASTRID.

#### **4. Programme 13.56.7 - Sommets européens à Bruxelles**

##### Fonds destiné au financement de certaines dépenses liées à la sécurité découlant de l'organisation des sommets européens à Bruxelles

Ce fonds permet le financement de mesures en faveur de la sécurité, prises en charge par les pouvoirs locaux de la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit de dépenses de personnel, d'équipement, d'infrastructure et de prévention.

La Cour des comptes a déjà fait remarquer<sup>54</sup> auparavant que les crédits de liquidation inscrits à charge du fonds n'étaient pas suffisants pour couvrir l'arriéré, malgré l'existence de moyens disponibles sur le fonds.

Pour l'année budgétaire 2009, un crédit de liquidation d'un montant de 16,6 millions d'euros a été inscrit, qui correspond à celui du budget initial 2008 indexé<sup>55</sup>, alors que les besoins sont estimés à 42,5 millions d'euros<sup>56</sup>, compte non tenu d'un montant de 7,3 millions d'euros destiné au volet prévention, qui devait initialement être repris dans un programme spécifique. Les moyens disponibles sur le fonds pour 2009 sont de 78,4 millions d'euros.

Par ailleurs, un audit réalisé par l'Inspection des Finances et portant sur le fonctionnement du fonds est en cours. Les résultats de cet audit devraient permettre d'estimer correctement les crédits.

#### **5. Programme 13.63.0 - Centres intégrés d'appel d'urgence**

##### Fonds spécial pour les centres intégrés d'appel d'urgence

Ce fonds est alimenté par une dotation<sup>57</sup>, qui représente la quasi-totalité des ressources du fonds, inscrite au budget général des dépenses<sup>58</sup>, en dérogation à l'article 62 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. La Cour des comptes a déjà critiqué cette situation<sup>59</sup>.

Il s'avère ainsi que des montants sont inscrits à la fois en crédits variables et en crédits budgétaires, ce qui nuit à la transparence du budget.

Dans ces conditions, la Cour des comptes s'interroge sur la nécessité du maintien d'un fonds budgétaire.

---

<sup>54</sup> Doc.parl.Chambre, DOC 52 0993/003, p. 59 et 60.

<sup>55</sup> Ce montant est inférieur au montant inscrit au projet de budget 2008 ajusté qui était de 24,3 millions d'euros.

<sup>56</sup> Soit 24,8 millions pour les arriérés 2008 et 17,7 millions d'euros pour 2009.

<sup>57</sup> Article 2.13.8 du projet de budget général des dépenses 2009.

<sup>58</sup> Allocation de base 63.01.33.00.01-Dotation pour les centres intégrés d'appel d'urgence.

<sup>59</sup> Doc.parl.Chambre, DOC 51 2043/003, p. 70 et 71.

## **SECTION 14 – SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT**

### **1. Trajectoire de croissance des dépenses en matière de coopération au développement**

L'article 458 de la loi-programme du 24 décembre 2002 stipule que les moyens affectés à l'aide au développement officielle belge (Aide publique au développement – APD), selon les critères établis au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE, s'élèvent, au plus tard à partir de 2010, à au moins 0,7 % du revenu national brut (RNB).

La Cour des comptes souligne la croissance des dépenses en faveur de la coopération au développement dans le budget de l'exercice 2009. Les dépenses totales au titre de l'APD passent de 1,6 milliard d'euros (estimation pour 2008) à 2,2 milliards d'euros en 2009 (+ 38 %), soit 0,6 % du revenu national brut<sup>60</sup>. La part de la division organique 14.54 – Direction générale de la coopération au développement (DGOS) dans le total des dépenses destinées à l'APD s'élève comme les années antérieures à environ 60 %. Le solde de 40 % est à la charge d'autres instances et pouvoirs publics (par exemple, le SPF Affaires étrangères, le SPF Finances, l'Office national du ducroire, les communautés, les régions, les provinces, les communes,...).

La croissance prévue des dépenses en matière de coopération au développement est due en majeure partie à l'augmentation des allègements de dette ainsi qu'à la progression des crédits budgétaires du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. À titre complémentaire, un effort est demandé aux autres pouvoirs publics (non fédéraux).

Les allègements de dette, jusqu'à présent très variables d'une année à l'autre, sont passés de 38,6 millions d'euros en 2008 à 357,9 millions d'euros en 2009<sup>61</sup>. La Cour des comptes remarque qu'il s'agit en l'occurrence de dépenses non structurelles qui, à terme, devront être remplacées par d'autres dépenses imputées au budget. En raison de la succession des allègements de dette au cours des dernières années, les autres possibilités seront très réduites à l'avenir<sup>62</sup>.

Pour ce qui concerne l'effort à réaliser par les autres pouvoirs publics, la note de solidarité et la justification ne contiennent pas d'informations précises; la faisabilité de l'effort prévu n'a dès lors pas pu être évaluée.

### **2. Disposition légale 2.14.12 – Coopération technique belge (CTB)**

Selon cette disposition budgétaire, l'État peut conclure en 2009 de nouveaux engagements pluriannuels avec les pays partenaires pour un montant total de 200 millions d'euros. En outre, l'encours des conventions bilatérales à exécuter par la CTB peut s'élever à 700 millions d'euros au maximum. Les crédits d'engagement et d'ordonnancement inscrits à cette fin<sup>63</sup> pour l'année 2009, s'élèvent à 183 millions d'euros.

<sup>60</sup> Voir l'exposé général de l'année budgétaire 2009, note de solidarité, Doc. parl., Chambre, DOC 52-1526/001, p. 85-86.

<sup>61</sup> Il s'agit d'allègements de dette au profit de la République démocratique du Congo et de l'Iraq.

<sup>62</sup> L'encours des prêts concerne surtout le Soudan (200 millions d'euros), la Côte d'Ivoire (146,5 millions d'euros) et le Togo (59,3 millions d'euros).

<sup>63</sup> Allocation de base 54.10.54.00.02 – Couverture des frais opérationnels de la CTB et approvisionnement des comptes cogérés.

La Cour des comptes observe que l'encours des engagements existants a augmenté<sup>64</sup> ces dernières années, ce qui implique que les budgets des années prochaines devront prévoir les moyens supplémentaires pour réaliser les engagements contractés. La justification ne contient cependant aucune information quant à l'évolution récente et l'état d'exécution des différents projets.

### **3. Programme 14.21.0. – Direction et gestion**

Une provision interdépartementale de 8,1 millions d'euros est inscrite à l'allocation de base 21.01.01.00.01 pour couvrir les dépenses de toute nature relatives à la préparation de la présidence belge de l'Union européenne.

La Cour des comptes constate que cette provision n'est pas explicitée dans les justifications. Il est recommandé que des informations soient fournies sur la nature de ces dépenses, la façon dont le crédit a été estimé et sur les sections du budget qui seront concernées.

### **4. Programme 14.42.1 – Fonds des bâtiments**

Des crédits de liquidation de 5,9 millions d'euros sont inscrits en faveur du fonds des bâtiments dans le budget de l'année 2009. Ces crédits prennent en compte les recettes attendues (également de 5,9 millions d'euros). L'encours des dettes au 31 décembre 2008 est toutefois estimé à environ 28,5 millions d'euros. La Cour des comptes observe que les crédits inscrits sont insuffisants pour réaliser tous les engagements contractés.

Les crédits (notamment ceux destinés à la construction de la nouvelle ambassade à Tokyo) seront réévalués dans le cadre du contrôle budgétaire.

---

<sup>64</sup> Au 31 décembre 2007, cet encours s'élevait à près de 600 millions d'euros.

## **SECTION 16 – MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE**

### **1. Crédits de personnel**

Le ministère de la Défense nationale ambitionne de finaliser les derniers allègements dans l'effectif du personnel. Ainsi l'objectif est d'atteindre, pour l'année 2015, un effectif de 37.725 unités, dont 35.000 militaires et 2.725 civils<sup>65</sup>.

Le tableau suivant contient un aperçu de l'évolution de l'effectif du personnel (réalisations effectives et projections) et des dépenses de personnel<sup>66</sup> (réalisations et dépenses prévues). La faisabilité de la diminution prévue demeure en grande partie déterminée par le succès des différentes mesures concernant la mobilité et la disponibilité. Pour l'année 2009, le présent budget s'est basé sur 680 demandes de disponibilité et sur le départ de 80 membres du personnel vers le SPF Justice.

Tableau - Evolution des dépenses de personnel et du nombre de membres du personnel

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dépenses (en millions d'euros) <sup>67</sup>	1.767	1.766	1.770 <sup>68</sup>	1.807 <sup>69</sup>	1.815	1.817
Nombre de membres du personnel (EBM) <sup>70</sup>	41.724	40.849	40.028	38.317	37.504	37.630

Source : ministère de la Défense nationale

La Cour des comptes constate que l'allègement déjà réalisé dans l'effectif du personnel ainsi que celui planifié pour le futur ont, provisoirement, un effet limité sur l'évolution des dépenses de personnel. Ceci est la conséquence de l'ancienneté barémique lié à l'âge du personnel, de différentes mesures pécuniaires, de l'application de l'indexation et de la modification de l'imputation des dépenses pour des catégories déterminées de personnel<sup>71</sup>. Puisque le but était d'utiliser les marges libérées au sein des crédits de

<sup>65</sup> Note d'orientation politique 2008-2011 du ministre de la Défense (Doc.parl.Chambre, DOC 52-1380/001 p.29) et la note de politique générale pour l'année budgétaire 2009 du ministre de la Défense (Doc.parl.Chambre, DOC 52-1529/008 p.3).

<sup>66</sup> Ces dépenses couvrent aussi bien les frais fixes de personnel (salaires, allocations de qualification) que les allocations liées aux activités, qui sont considérées comme frais de fonctionnement.

<sup>67</sup> Pour 2006 et 2007 : réalisations ; pour 2008 ; budget ajusté ; pour 2009 et les années suivantes : prévisions.

<sup>68</sup> 1.755 millions d'euros pour les frais de personnel proprement dits (allocations de base « 11 ») et 15 millions d'euros en crédits variables (allocation de base 50.51.12.00.21).

<sup>69</sup> 1.800 millions d'euros pour les frais de personnel proprement dits (allocations de base « 11 ») et 7 millions d'euros en crédits variables (allocation de base 50.51.12.00.21).

<sup>70</sup> Effectif budgétaire moyen : nombre de membres du personnel sur une base annuelle, compte tenu des recrutements et des départs (militaires + civils).

<sup>71</sup> Les appointements de 50 chercheurs scientifiques étaient anciennement imputés sur des crédits de fonctionnement (allocation de base 70.51.12.33) et, depuis novembre 2008, ils le sont sur les crédits de personnel (allocation de base 70.51.11.04) ; les salaires du personnel d'entretien étaient également anciennement imputés sur des crédits de fonctionnement (allocation de base 50.02.12.01) et, depuis juillet 2008, ils sont imputés sur les crédits de personnel (allocation de base 50.01.11.03).

personnel pour de nouveaux investissements, cette situation limite en conséquence l'augmentation prévue du budget des investissements <sup>72</sup>.

## **2. Investissements pour le rééquipement et l'infrastructure**

Le ministère de la Défense nationale prévoit que l'encours total des obligations pour les investissements en matériel et en infrastructure, conclues au cours de la période 2003-2007, passera de 2.343,1 millions d'euros début 2008 à 1.892,1 millions d'euros début 2009. Ce montant se rapporte pour 1.809,2 millions d'euros à des dépenses d'investissement en matériel et pour 82,9 millions d'euros à des dépenses d'investissement pour l'infrastructure.

Tableau - Aperçu des remboursements prévus sur la dette existante (situation fin octobre 2009)

	(en millions d'euros)					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>73</sup>
Matériel	368,9	271,3	321,5	209,6	89,4	917,4
Infrastructure	82,1	42,8	26,9	11,2	2,0	0,0
<b>Totaux</b>	<b>451,0</b>	<b>314,1</b>	<b>348,4</b>	<b>220,8</b>	<b>91,4</b>	<b>917,4</b>

Source : ministère de la Défense nationale

Malgré cette évolution favorable, la Cour des comptes souligne que la marge disponible pour de nouveaux investissements (à budget inchangé) restera limitée, en raison des efforts qui doivent encore être consentis au cours des prochaines années (voir tableau). Pour l'année budgétaire 2009, le ministère de la Défense nationale dispose d'un montant de 384 millions d'euros en crédits de liquidation pour ses investissements, en ce compris 75 millions de crédits variables. Ces crédits de liquidation serviront en priorité au remboursement de l'encours précité à concurrence de 314,1 millions d'euros.

La Cour des comptes attire en outre l'attention sur le fait que l'exécution du plan de financement s'appuie sur un rythme de réalisation lié au programme des ventes. Une partie importante (24%) du crédit pour 2009 dépend des recettes générées par la vente de matériel et d'infrastructure (fonds budgétaire 16.50.2 et 16.50.3)<sup>74</sup>. Pour l'année 2009, le ministère de la Défense nationale évalue ces recettes à 75 millions d'euros, dont 47,5 proviennent de la vente de matériel et 27,5 de la vente des infrastructures. Le remboursement tel que prévu de l'encours de la dette pour l'année 2008, à concurrence de 451 millions d'euros (voir tableau ci-dessus) ne pourra être complètement réalisé que si les recettes attendues de la vente de matériel et d'infrastructure (86,2 millions d'euros) sont effectivement perçues.

<sup>72</sup> Dans le plan directeur du ministère de la Défense nationale, l'objectif était de ramener la part des dépenses de personnel pour 2015 à 50 % du budget total au profit des investissements (25%) et des dépenses de fonctionnement (également 25%).

<sup>73</sup> En 2008, un montant de 451 millions d'euros de l'encours total serait remboursé.

<sup>74</sup> Le budget des voies et moyens prévoit que les recettes issues de l'aliénation du matériel excédentaire et des biens immobiliers de la Défense peuvent être affectées à de nouveaux investissements en matériel et en infrastructure (respectivement aux articles 17.00.01 et 16.00.01). Ceci concerne le fonds de emploi des recettes provenant de l'aliénation de matériel, de matières ou de munitions excédentaires (allocation de base 50.21.13.00.81) et du fonds de emploi des recettes provenant de l'aliénation de biens immeubles (allocation de base 50.31.13.00.82)

Par le passé, les réalisations effectives ont cependant été souvent inférieures aux prévisions budgétaires<sup>75</sup>. Pour l'année 2008 également, une partie seulement des objectifs a été provisoirement réalisée : fin octobre 2008, les revenus de la vente du matériel et de l'infrastructure représentaient 39 millions d'euros<sup>76</sup> contre 86,2 millions d'euros repris dans le budget pour l'ensemble de l'année.

En raison du retard constaté dans la réalisation de ces recettes, le ministère de la Défense nationale est amené à devoir réviser constamment son plan de règlement de l'encours et, éventuellement, à retarder certains paiements, moyennant la déduction d'intérêts moratoires ou des reports de livraisons.

La Cour signale enfin que de nouveaux investissements sont annoncés dans la note d'orientation politique du ministre de la Défense et dans la note de politique générale pour l'année budgétaire 2009 du ministre de la Défense<sup>77</sup>. Dans le budget 2009, des crédits d'engagement d'un montant de 207,1 millions d'euros sont inscrits à cet effet dans les programmes 50.2, 50.3 et 50.4<sup>78</sup>. Les liquidations nécessaires à ces nouveaux investissements auront pour conséquence une augmentation supplémentaire des crédits de liquidation au cours des prochaines années.

### **3. Opérations extérieures**

La justification du budget général des dépenses ne comporte, comme les années précédentes, que peu d'informations détaillées sur le coût des opérations à l'étranger.

Les coûts qui y sont rattachés, sont répartis de façon peu transparente sur différents programmes, notamment les programmes 16.50.5-Mise en œuvre et 16.50.1-Entraînement. Il n'est fourni aucune information précise sur le prix de revient par opération ni sur le financement des dépenses (par le ministère de la Défense nationale ou par d'autres contributions). La Cour des comptes se réfère à ses commentaires et observations sur le sujet à l'occasion du budget de l'année 2008<sup>79</sup>.

Sur la base des informations obtenues auprès du ministère de la Défense nationale, le coût des opérations planifiées en 2009 peut être estimé comme suit :

---

<sup>75</sup> Voir les commentaires de la Cour des comptes sur le projet de budget initial pour l'année 2008 (Doc. parl. Chambre., DOC 52/0993/003)

<sup>76</sup> 34 millions d'euros provenant de la vente de matériel et 5 millions de la vente des infrastructures.

<sup>77</sup> Doc. parl. Chambre, DOC 52-1380/001 p.94-95 et doc. parl. Chambre, DOC 52-1529/008 p.6-7. Ceci concerne entre autres le remplacement des avions A310, la consolidation des frégates-M, l'acquisition d'ambulances tout-terrain et du matériel médical mobile ou transportable (pour l'échographie, les soins dentaires, le CT-Scan et la téléradiologie).

<sup>78</sup> 111,6 millions d'euros pour le renouvellement du matériel et 95,5 millions pour le renouvellement de l'infrastructure.

<sup>79</sup> Cf. Commentaires de la Cour des comptes sur le budget initial 2008 (Doc.Parl.Chambre, DOC 52-0993/003, p.64-65).

Tableau – Prévisions du coût total des opérations extérieures

(en millions d'euros)

Emplacements	Coût total (personnel + fonctionnement)	Contribution de pays tiers	Coûts pour le ministère de la Défense nationale	
			Programme 50-5	Autres
Balkans	15,2	0	10,9	4,3
Afghanistan	76,0	0,5	40,8	34,7
Afrique	23,7	5,0	4,2	14,4
Liban	6,8	1,4	4,0	1,5
Région balte	0,6	0	0	0,6
B-FAST	1,0	0,9	0,1	0
Assurance	0,6	0	0,6	0
<b>Total</b>	<b>123,9</b>	<b>7,8</b>	<b>60,6</b>	<b>55,5</b>

Source: ministère de la Défense nationale

Le ministre de la Défense indique dans sa note de politique générale que le coût total des opérations à l'étranger sera communiqué dès que le Conseil des ministres aura décidé à quelles opérations il sera pris part<sup>80</sup>.

Les crédits de liquidation inscrits au programme 16.50.5 -Mise en œuvre diminuent de 67,6 millions d'euros en 2008 à 65,2 millions d'euros en 2009.

Dans la note d'orientation politique, il est indiqué que le but est de permettre (éventuellement par phase) la mise à disposition de 1200 personnes en moyenne sur base annuelle et d'augmenter le soutien de 35% par rapport aux cinq dernières années<sup>81</sup>.

Les justifications sommaires des crédits inscrits pour l'année 2009 ne permettent pas d'évaluer la faisabilité de cette intention.

<sup>80</sup> Doc.parl.Chambre, DOC 52-1529/008 p.11.

<sup>81</sup> Doc.parl.Chambre, DOC 52-1380/001 p.114-115.

## **SECTION 17 – POLICE FÉDÉRALE ET FONCTIONNEMENT INTÉGRÉ**

### **Sous-estimation des crédits**

Les crédits inscrits à la section 17 du présent projet de budget général des dépenses croissent de 1,7% en valeur nominale par rapport au budget ajusté de l'année 2008.

Les remarques suivantes peuvent être formulées à ce propos.

1. Plusieurs dépenses découlant de décisions antérieurement adoptées par le gouvernement ne sont pas couvertes par le présent projet de budget. Plus précisément :

a) Aucun moyen n'est inscrit ni dans la section 17 du budget général des dépenses, ni dans un crédit provisionnel pour faire face aux dépenses relatives au personnel administratif et logistique (opération de « caloguisation ») en 2009. Par personnel Calog, on entend le personnel administratif et logistique de la police fédérale. Selon les informations fournies par la police fédérale, cette décision découle de la difficulté de déterminer avec suffisamment de précision le montant qui sera finalement dû en 2009. Pour l'année 2008, l'impact budgétaire est actuellement estimé à quelque 8 millions d'euros.

b) En vue de renforcer la présence policière sur la voie publique, les Conseils des ministres extraordinaires des 30 et 31 mars 2004 avaient prévu des recrutements au profit du corps d'intervention. Toutefois, comme ce fut également le cas en 2007 et 2008, aucun moyen n'a été inscrit en 2009 pour le recrutement des 200 agents supplémentaires initialement prévus.

c) Il apparaît d'ores et déjà que les crédits liés à la réalisation de l'application informatique appelée « moteur salarial » (voir point 3 ci-dessous) devront être revus à la hausse lors du contrôle budgétaire 2009. En effet, il n'a pas été tenu compte, dans les crédits inscrits au projet de budget, des liquidations à opérer en 2009 en vertu des nouveaux engagements pris dans le cadre de ce marché public. En outre, un montant de quelque 2,2 millions d'euros inscrit au budget 2008 ne sera pas liquidé au cours de cette année suite à des retards d'exécution et devra par conséquent être liquidé à charge des crédits de 2009.

d) En vertu de l'arrêté royal du 30 mars 2001<sup>82</sup>, le personnel de la police fédérale devra bénéficier, au plus tard dans le courant de l'année 2009, d'une majoration du pécule de vacances, pour porter celui-ci à un montant compris entre 65% et 92% du salaire brut<sup>83</sup>. Cette majoration n'a pas été prise en compte pour l'estimation des crédits de personnel, ni dans la section 17 proprement dite ni dans la provision interdépartementale inscrite à la section 03 du budget général des dépenses. Dans l'hypothèse où cette majoration atteindrait 92% du salaire brut, l'insuffisance des crédits représenterait quelque 7,2 millions d'euros sur une base annuelle.

2. Depuis la mise en œuvre de la réforme des polices, de nouvelles missions de surveillance ont été confiées à la police fédérale. Il s'agit notamment de missions confiées aux polices des chemins de fer, aéronautique et maritime (en ce compris la participation au Maritiem Informatiekruispunt). Cet élargissement des missions suppose en principe une augmentation des prestations et une présence renforcée. D'après les notes

---

<sup>82</sup> Arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police.

<sup>83</sup> L'arrêté royal du 30 mars 2001, précité prévoit que les membres du personnel de la police bénéficient des taux et des conditions pécuniaires octroyées aux membres du personnel des ministères fédéraux.

justificatives jointes au projet de budget, ce renforcement s'opérera de manière partielle au cours de l'année 2009, pour tenir compte des moyens budgétaires disponibles.

3. Par décision du Conseil des ministres du 23 octobre 2008, des crédits sont inscrits pour la poursuite de la mise en œuvre d'un « moteur salarial » (7,1 millions d'euros)<sup>84</sup>. Ce projet a pour but d'une part, de simplifier le mode de calcul des traitements des policiers fédéraux et, d'autre part, d'inclure le calcul des traitements des policiers locaux et des policiers fédéraux dans un système unique, géré par la police fédérale. Au cours du même Conseil des ministres, il a également été décidé que l'octroi de ces moyens serait compensé à due concurrence par des réductions sur l'ensemble des autres crédits inscrits au sein de la section 17. Les notes justificatives annexées au projet de budget ne détaillent pas la manière dont ces compensations internes ont été opérées

---

<sup>84</sup> Ce montant est réparti sur plusieurs allocations de base de la section 17 du budget général des dépenses.

## **SECTION 18 – SPF FINANCES**

### **Programme 18.70.0 – Documentation patrimoniale. Fonds organique relatif au paiement des avances en matière de créances alimentaires (Fonds SECAL)**

Le fonds organique 89 inscrit à ce programme a pour objet d'accorder des avances en matière de créances alimentaires. Les recettes sont principalement constituées des montants récupérés auprès des débiteurs d'aliments ainsi que d'une participation des ayants-droit.

Depuis sa mise en oeuvre en 2005, ce fonds affiche une insuffisance structurelle de recettes par rapport aux dépenses. En effet, le taux de récupération des créances n'atteint en moyenne, entre 2005 et 2008, que 10% des avances octroyées. Un taux de 16% est cependant prévu pour l'année 2008. Pour faire face à cette situation, une autorisation de position débitrice croissante a été accordée pour ce fonds dans les dispositions légales du budget général des dépenses. Pour l'année 2009, cette autorisation est fixée par la disposition légale 2.18.6. du projet de budget à 68,4 millions d'euros (35,2 millions d'euros en 2007 et 52,6 millions d'euros en 2008).

Cette position débitrice autorisée de 68,4 millions d'euros suppose un niveau de dépenses sur ce fonds largement supérieur au montant inscrit au budget général des dépenses<sup>85</sup>.

Par ailleurs, pour l'année 2009, une recette affectée de 25,9 millions d'euros est prévue pour le financement de ce fonds<sup>86</sup>.

La Cour des comptes s'interroge sur la faisabilité de la réalisation de cette recette, dont le montant attendu s'écarte des réalisations effectives des années précédentes (2,8 millions d'euros en 2006 et 4,6 millions d'euros en 2007).

Cette recette de 25,9 millions d'euros n'est pas étayée par des paramètres, ni par un calcul détaillé dans les documents justificatifs annexés au projet de budget des voies et moyens, ces derniers n'évaluant la recette qu'à 5,9 millions d'euros en 2009.

Enfin, la Cour des comptes recommande à nouveau que des mesures structurelles soient prises pour assurer l'équilibre de ce fonds.

---

<sup>85</sup> Allocation de base 70.03.83.00.02. - Avances en matière de créances alimentaires : crédit variable de 16,9 millions d'euros pour 2009.

<sup>86</sup> Budget des voies et moyens, titre II – recettes de capital, chapitre 18, article 06.01- Récupération de pensions alimentaires, du projet de budget des voies et moyens pour l'année 2009.

## **SECTION 19 – RÉGIE DES BÂTIMENTS**

### **1. Disposition légale 2.19.15**

La (nouvelle) disposition légale ci-dessus habilite la Régie des bâtiments, dans le cadre de la gestion des bâtiments, à préfinancer de ses propres moyens les dépenses à la charge d'autres services publics.

La justification n'indique pas sur quelles dépenses et quels autres services publics porte cette disposition légale. La Cour des comptes recommande dès lors une formulation plus précise de celle-ci.

### **2. Programme 19.55.2 – Dotation à la Régie des bâtiments – financement alternatif**

L'allocation de base 55.22.41.00.04 contient la dotation destinée à la Régie des bâtiments en vue de l'amortissement des charges des financements alternatifs pour l'achat ou l'entretien de bâtiments<sup>87</sup>. La dotation prévue passe de 24,4 millions d'euros en 2008 à 31,5 millions en 2009.

La disposition légale 2.19.2 autorise des financements alternatifs à hauteur de 66,5 millions d'euros<sup>88</sup>. Compte tenu des amortissements de capital planifiés de 16,9 millions d'euros, l'encours de la dette augmentera de 313,9 millions d'euros à 363,5 millions d'euros.

La Cour des comptes signale que les charges de logement des administrations fédérales sont, pour une grande partie, reportées en raison de la conclusion de financements alternatifs<sup>89</sup>. L'utilisation de cette technique chaque année entraîne par conséquent une augmentation continue des montants à amortir. Ainsi, la dotation (estimée) en vue de l'amortissement des charges des financements alternatifs augmentera de 90 % en 2012 par rapport à la dotation pour l'exercice 2008.

Tableau - Évolution prévue de la dotation pour l'amortissement des charges des financements alternatifs (en millions d'euros)<sup>90</sup>

<b>Année</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Dotation	24,4	31,5	34,9	46,6	46,5

Source: Régie des bâtiments

<sup>87</sup> Il s'agit principalement d'emprunts contractés auprès d'organismes financiers publics et privés, de la location-vente, de conventions de promotion, etc.

<sup>88</sup> Il s'agit des projets suivants: Liège, extension du palais de justice: 4,5 millions d'euros; Tervuren, Musée royal de l'Afrique centrale: 12.100 euros, Bruges, Archives du Royaume: 9,6 millions d'euros; Bruxelles, WTC2: 6,1 millions d'euros et WTC3: 46,3 millions d'euros.

<sup>89</sup> Cf. également les commentaires de la Cour des comptes sur le projet de budget initial pour l'année budgétaire 2008 (Doc. parl. Chambre, DOC 52-0993/003, p.71).

<sup>90</sup> Les dépenses estimées dans le tableau ne tiennent pas encore compte de la réalisation de sept nouveaux projets dans le cadre du plan directeur 2008-2012 pour une infrastructure pénitentiaire avec des conditions de détention humaines, approuvé par le conseil des ministres du 18 avril 2008.

## **SECTION 21 – PENSIONS**

### **1. Péréquation des pensions du secteur public**

Les pensions du secteur public sont adaptées à l'accroissement du bien-être par un système légal de péréquation. Depuis la loi du 25 avril 2007 ce système a été fondamentalement réformé. Désormais, l'adaptation de ces pensions au bien-être ne prend plus comme base du calcul le rapport entre chaque pension prise individuellement et l'évolution du dernier salaire maximum, mais bien le rapport entre celle-ci et l'évolution globale des traitements et des suppléments de traitements des pensions les plus représentatives d'un « panier » auquel appartient cette pension. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, les pensions du secteur public ont été de fait augmentées pour tenir compte de la nouvelle réglementation<sup>91</sup>. Chaque pension recevra, selon le panier auquel elle appartient, un pourcentage d'augmentation égal au pourcentage d'augmentation moyen des traitements y afférents. La répartition en « panier » est effectuée sur la base du « dernier employeur » de chaque fonctionnaire. Quinze de ces paniers ont été prévus par la loi.

La Cour des comptes constate<sup>92</sup> que la ventilation des crédits entre les articles budgétaires ne prend pas en compte la répartition des pensions en paniers, telle qu'elle résulte de la loi susmentionnée. En vue d'assurer une estimation aussi exacte que possible des dépenses de pensions, il est souhaitable que la ventilation budgétaire reflète cette répartition. Le coût de la péréquation forme en effet, à côté du volume des pensions<sup>93</sup> et de l'indexation, un important composant de l'estimation du coût total des pensions.

Les justifications annexées au budget contiennent peu de données concrètes sur le calcul des dépenses supplémentaires qui seront la conséquence de ce mécanisme. Les documents budgétaires ne chiffrent pas l'augmentation attendue de chacun des quinze paniers de péréquation légalement institués.

### **2. Transferts des cotisations de pensions en application de la loi du 5 août 1968**

En cas de carrière mixte, c'est-à-dire lorsque une personne exerce successivement son activité professionnelle comme travailleur contractuel et comme fonctionnaire statutaire, les cotisations payées pour chaque période terminée sont transférées auprès de l'institution qui in fine devra supporter la charge de la pension pour ces périodes<sup>94</sup>.

Récemment, la Cour des comptes a examiné les transferts de ces prélèvements de pensions depuis le système des pensions du secteur privé vers le système des pensions du secteur public<sup>95</sup>. Cette enquête a mis en évidence deux éléments qui ont une influence sur l'estimation des crédits concernés.

Tout d'abord, la Cour Constitutionnelle, par un arrêt du 24 avril 2008, a annulé une disposition légale récemment introduite stipulant que le transfert devait avoir lieu au plus tôt au moment de la mise à la pension. Il en résulte que les estimations tant en dépenses que dans une moindre mesure en recettes doivent être revues à la hausse. Le contrôle de

<sup>91</sup> Cette augmentation sera effectuée sur deux années et rendue effective le 1<sup>er</sup> janvier de chacune des années concernées.

<sup>92</sup> Après une demande d'avis relative à l'établissement du budget, la Cour des comptes a formulé à l'administrateur général du SdPSP un certain nombre de remarques dans sa lettre A5-3.308.661 L1 du 4 juillet 2007.

<sup>93</sup> Le nombre de pensionnés.

<sup>94</sup> Ces recettes et ces dépenses sont respectivement reprises dans les articles 4202701 et 5314215 du budget du SdPSP.

<sup>95</sup> Rapport de la Cour des comptes à la Chambre des représentants, du 25 juin 2008.

l'exécution des recettes en 2008 fait d'ailleurs apparaître une augmentation importante sur les articles concernés dès cette année<sup>96</sup>.

Ensuite, l'audit de la Cour des comptes a démontré que les procédures de transfert des cotisations de pensions de l'ONP vers le SdPSP pouvaient être améliorées sur différents points. La ministre de l'Intégration sociale, des Pensions et des Grandes villes, dans sa réponse à cette enquête, a déclaré qu'elle demanderait que les administrations concernées mettent en place un suivi automatisé et contrôlent les demandes de versements ainsi que le respect des termes de paiements et appliquent les intérêts moratoires en cas de paiements tardifs. Ces initiatives devraient également aboutir à une majoration des estimations, surtout du côté des recettes.

La ministre a également déclaré qu'elle examinerait l'effet d'une adaptation des sommes transférées à l'évolution de l'indice des prix<sup>97</sup>.

En dépit de ces éléments, la Cour des comptes constate que les estimations des crédits concernés sont restées quasiment inchangées en 2009 par rapport à ceux de 2008 et que les estimations pluriannuelles (pour les années 2010, 2011, 2012) ne montrent pas d'évolution.

### **3. Influence sur le budget des pensions de la reprise de divers fonds de pension**

La Cour des comptes constate que les dépenses de pensions inscrites à la section 21 augmente par le fait de la reprise par l'État fédéral ces dernières années des obligations de pensions de différentes institutions.

Ainsi qu'il ressort du tableau ci-joint que les dépenses pour le paiement des dépenses de pensions résultant de la reprise de fonds de pensions et d'obligations de pensions sont évaluées à 1.431,8 millions d'euros pour l'année 2009

---

<sup>96</sup> Fin octobre 2008, le SdPSP avait déjà reçu environ 49 millions d'euros en recettes sur l'article 4204701, alors que les recettes étaient évaluées (seulement) à 34 millions d'euros.

<sup>97</sup> Selon la législation actuelle, les retenues de pensions sont transférées sans aucune réévaluation et sans intérêt aux institutions chargées du paiement de la pension, de sorte qu'il existe un déplacement budgétaire du secteur privé vers le secteur public. Les cotisations transférées ne sont en effet pas en proportion des charges de pensions qui résultent de la prise en compte par les services du calcul des pensions dans le secteur public.

Tableau : Crédits de dépenses résultant de la reprise des fonds de pensions (pensions de retraite)

Organismes	(en millions d'euros)		
	Réalisations 2007	Contrôle budgétaire 2008	2009
Belgacom	253,231	270,990	283,360
Belgocontrol	19,258	20,585	21,060
Biac	7,402	8,105	8,910
La Poste	413,342	446,710	489,550
Port d'Anvers	21,477	21,315	20,590
SNCB (pensions de retraite)	526,132	573,067	608,292
<b>TOTAL</b>	<b>1.240,842</b>	<b>1.340,772</b>	<b>1.431,762</b>

Source : Service des Pensions du secteur public

Tableau : Recettes résultant de la reprise des obligations de pensions (pensions de retraite)

Organismes	(en millions d'euros)		
	Réalisations 2007	Contrôle budgétaire 2008	2009
Cotisations patronales Belgacom, Belgocontrol, BIAC	48,099	49,425	50,830
La Poste	60,250	57,530	55,970
Recettes globales de pensions SNCB	197,392	227,519	240,075

Source : Service des Pensions du secteur public

Ces reprises sont également à l'origine d'une augmentation des dépenses de pensions de survie et d'un accroissement des frais de gestion.

Les chiffres ci-dessus font apparaître en ordre principal l'augmentation du coût de la reprise des obligations de pensions de la Poste : les contributions patronales de cette institution diminuent, cependant que les dépenses de pension augmentent fortement. Ceci s'explique par le fait que, d'une part, le nombre de membres du personnel statutaire diminue et, d'autre part, que le nombre de « nouvelles » pensions croît de manière importante.

## **SECTION 23 – SPF EMPLOI, TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE**

### **Programme 23.54.3 - Fonds pour la sécurité technique des entreprises visées par la loi du 21 janvier 1987 concernant les risques d'accidents graves dans des activités industrielles déterminées (entreprises-SEVESO)**

La Direction générale Contrôle du bien-être au travail est chargée de missions de prévention des accidents industriels majeurs causés par des substances dangereuses et de limitations de leurs conséquences potentielles.

Les coûts de ces missions sont pris en charge par le fonds pour la prévention des accidents majeurs<sup>98</sup>. Ce fonds budgétaire est alimenté par les versements annuels des exploitants présentant des risques d'accidents majeurs<sup>99</sup>.

Les recettes annuelles du fonds ont augmenté en 2008, passant de 1,487 million d'euros à 2 millions d'euros, suite à une modification de la réglementation<sup>100</sup>.

Cette revalorisation doit permettre au SPF de faire face à l'augmentation de ses missions, due au nombre croissant d'entreprises présentant des risques d'accidents majeurs<sup>101</sup>.

Toutefois, l'augmentation des moyens disponibles du fonds ne se traduit pas par une augmentation des crédits variables inscrits au budget. Ces crédits s'élèvent à 1,476 million d'euros dans le projet de budget 2009 alors qu'ils atteignaient 1,5 million d'euros dans le budget 2008 ajusté. Le solde de ce fonds devrait ainsi progresser de plus d'un million d'euros entre le 31 décembre 2006 et le 31 décembre 2009.

---

<sup>98</sup> Loi du 21 janvier 1987 relative à l'alimentation du fonds pour les risques d'accidents majeurs et du fonds pour la prévention des accidents majeurs. Le fonds pour les risques d'accidents majeurs est inscrit au programme 13.54.4 (SPF Intérieur).

<sup>99</sup> Article 7 § 2 bis de la loi du 21 janvier 1987 (introduit par la loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales).

<sup>100</sup> Arrêté royal du 9 septembre 2008 adaptant le montant du fonds pour la prévention des accidents majeurs.

<sup>101</sup> En 2001, 87 entreprises relevaient du fonds. Fin 2007, ce nombre était de 167.

## **SECTION 24 – SPF SÉCURITÉ SOCIALE**

### **1. Programme 24.55.2 – Allocations aux handicapés**

Le crédit inscrit à l'allocation de base 55.22.34.00.06 – Allocations aux handicapés passe de 1.567,5 millions d'euros (budget ajusté 2008) à 1.637,3 millions d'euros dans le budget de l'année 2009, ce qui représente une augmentation de 4,4 %. La Cour des comptes souligne une nouvelle fois le caractère sommaire de la justification du calcul de ce crédit<sup>102</sup>.

Le crédit requis est influencé par différents facteurs, dont le montant et le nombre des allocations, les arriérés à payer, l'incidence budgétaire de nouvelles initiatives et les modifications de la réglementation<sup>103</sup>, ainsi que les indexations appliquées. En l'absence d'éléments concrets disponibles dans la justification du budget général des dépenses, il n'est pas possible d'évaluer le montant du crédit inscrit. Pour ce qui est des arriérés à payer, la Cour des comptes souligne que le délai moyen de traitement des dossiers a de nouveau augmenté, passant de 7,9 mois en 2007 à 9,5 mois en 2008, ce qui engendre des intérêts de retard supplémentaires. Le dépassement du délai de traitement prescrit par la loi, soit huit mois, a déjà généré, jusqu'à la fin de septembre 2008, des intérêts de retard pour un montant de 2 millions d'euros.

Enfin, elle attire l'attention sur le fait que le compte de trésorerie présente encore un solde débiteur de 21,6 millions d'euros<sup>104</sup>. Ce solde négatif est dû au préfinancement du manque de crédits pour l'année 2007<sup>105</sup>. Étant donné que les crédits inscrits dans le budget ajusté 2008 ne suffiront probablement pas à financer l'ensemble des allocations de cette année, le solde débiteur de ce compte de trésorerie ne diminuera vraisemblablement pas<sup>106</sup>. L'absence d'apurement de ce solde débiteur a pour effet de maintenir les dépenses en question en dehors du budget général des dépenses.

### **2. Disposition légale 2.24.5**

En vertu de la disposition légale 2.24.5, le compte d'ordre précité peut présenter un solde débiteur. La Cour des comptes fait cependant observer que cette disposition omet de préciser le montant maximum autorisé que peut atteindre le solde négatif. Or, la circulaire ministérielle du 25 avril 2008<sup>107</sup> prévoit que toute disposition légale permettant qu'un compte de trésorerie (pour ordre) présente un solde négatif doit en mentionner le montant maximum autorisé.

<sup>102</sup> Cf. Commentaires de la Cour des comptes sur le budget de l'année 2008 (Doc. parl. Chambre, DOC 52-0993/003, p. 75-76).

<sup>103</sup> L'« adaptation au bien-être » dans le pacte des générations, l'extension de l'octroi des allocations aux étrangers inscrits au registre de la population et la mesure « prix de l'amour » prévue dans l'arrêté royal du 20 mai 2008, modifiant l'article 9ter de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et l'allocation d'intégration.

<sup>104</sup> Compte d'ordre 87.02.06.15 – Allocations aux handicapés.

<sup>105</sup> Commentaires de la Cour des comptes sur le budget initial et le budget ajusté 2008 (respectivement doc. parl. Chambre, DOC 52-0993/003, p. 75, et doc. parl. Chambre, DOC-52-1504/003, p. 6).

<sup>106</sup> Le SPF Sécurité sociale estime le coût minimum pour l'année budgétaire 2008 à 1.570,4 millions d'euros, dont 1.313,2 millions ont déjà été liquidés. Le crédit prévu pour l'année budgétaire 2008 s'élève à 1.567,5 millions d'euros.

<sup>107</sup> Référence ABB5/430/2008/8 (point 4.2.2.5).

## **SECTION 25 – SPF SANTÉ PUBLIQUE, SÉCURITÉ DE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE ET ENVIRONNEMENT**

### **1. Modification de la structure budgétaire du SPF Santé publique**

La Cour des comptes constate que la structure budgétaire de la section 25, plusieurs fois modifiée les années précédentes, a été à nouveau adaptée.

Les principales modifications concernent :

1. Le réarrangement des crédits des organes de gestion ;
2. La fusion des activités concernant les produits de santé et la gestion d'incidents et de crises ;
3. La création d'une division organique indépendante pour le Medex ;
4. Le regroupement d'activités en rapport avec le développement durable dans une nouvelle division organique ;
5. Le transfert de la dotation pour l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé vers une nouvelle division organique.

Ces modifications en cascade nuisent à la comparabilité temporelle des dépenses.

### **2. Programme 25.54.0 - Programme de subsistance**

Sur l'allocation de base 54.02.34.41.01 - Indemnisation des tiers-Responsabilité de l'État, les crédits inscrits sont depuis plusieurs années destinés tant au remboursement des cotisations indûment perçues au cours de la période 1988-1996 en faveur du fonds budgétaire pour la santé et la qualité des produits animaux<sup>108</sup> qu'aux indemnités à des tiers dans le cadre de la crise de la dioxine. Cette allocation de base a été conservée pour l'année 2009 bien que plus aucun crédit n'y ait été inscrit. Ceux-ci sont prévus au sein de la provision interdépartementale du SPF Budget et Contrôle de la gestion<sup>109</sup> (cf. le commentaire relatif à la section 03).

En l'absence de justifications, il est impossible de juger si le crédit prévu dans la provision sera suffisant ni quelle est la part estimée des différentes indemnités.

Concernant le remboursement aux abattoirs des cotisations indûment perçues, la Cour des comptes attire une fois de plus l'attention sur la possibilité d'un impact budgétaire très élevé<sup>110</sup>.

Alors que les créances introduites avant 2002 sont, pour la plus grande partie, liquidées, ce n'est aucunement le cas pour les créances introduites après 2002. En ce qui concerne les créances introduites avant 2002, le Conseil des ministres du 24 février 2006 a décidé

<sup>108</sup> La loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux et l'arrêté royal du 11 décembre 1987 portant exécution de la loi prévoyaient la création d'un "Fonds de la santé et de la production des animaux" dans le but de faire participer les producteurs à la lutte contre les maladies des animaux et de promouvoir la qualité des produits animaux. Les cotisations obligatoires ont été imposées aux abattoirs, qui les répercutaient aux producteurs. Étant donné que l'État belge a omis de signaler cette mesure d'aide à la Commission européenne, la Cour européenne de Justice a rendu un arrêt définitif le 21 octobre 2003 stipulant que le fondement légal de la législation précitée n'était pas conforme avec le droit communautaire. Par conséquent, les cotisations versées au fonds des animaux pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 1988 au 9 août 1996 étaient illégales et devaient être remboursées.

<sup>109</sup> Allocation de base 41.10.01.00.01.

<sup>110</sup> Cf. également les commentaires et observations de la Cour des comptes à l'occasion du budget initial 2008 (Doc.Parl., Chambre, DOC 52-0993/003, p.76-79) et le 164<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes (p.216-219).

de conclure, autant que possible des transactions. Cela concerne 99 dossiers, dont 80 ont été clôturés par le biais d'une transaction. Ces transactions représentent un montant de 81 millions d'euros, y compris les intérêts de retard. Il reste par conséquent 18 dossiers qui entrent en considération pour la conclusion d'une transaction, avec un impact budgétaire estimé de maximum 9 millions d'euros. Le département prévoit qu'au plus tard début 2009 la plupart de ces dossiers seront clôturés.

En ce qui concerne les actions introduites après 2002, le Conseil des ministres a décidé d'attendre les décisions judiciaires<sup>111</sup>. Cela concerne jusqu'ici 834 actions pour un montant total d'au moins 119,2 millions d'euros<sup>112</sup> (à titre principal). Compte tenu des intérêts de retard qui devront être payés en cas de décision judiciaire négative, ce montant peut par conséquent s'élever à un niveau particulièrement élevé.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu du nombre d'actions introduites depuis 2002, ainsi que des sommes principales et des intérêts.

Tableau - Relevé du nombre d'actions intentées après 2002 et des montants y afférents

(en millions d'euros)				
année	Nombre d'actions	Somme principale	Intérêts	Total
2002 / 2003	0	0	0	0
2004	4	6,1	7,3	13,3
2005	5	8,5	10,2	18,8
2006	66	20,7	24,8	45,5
2007	196	70,3	84,3	154,6
2008	563	13,6 <sup>113</sup>	16,2 <sup>114</sup>	29,8
<b>Total</b>	<b>834</b>	<b>119,2</b>	<b>142,8</b>	<b>262,0</b>

Source : SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement

En ce qui concerne les indemnités octroyées dans le cadre de la crise de la dioxine, la Cour des comptes souligne que, depuis relativement longtemps 86 procès sont pendants à ce sujet. Il s'agit principalement du paiement de dédommagements dans le cadre de la responsabilité civile de l'État belge<sup>115</sup>, et également, en ordre subsidiaire, du remboursement au secteur de l'alimentation animale de cotisations versées en exécution de l'arrêté royal du 15 octobre 2000<sup>116</sup>, annulé par le Conseil d'État. Le montant total de paiements à charge de l'État a été estimé par le SPF Santé publique à potentiellement 397 millions d'euros, hors intérêt. Au cours de l'année 2008, il n'y a eu aucune évolution dans les dossiers. Le département attend au plus tôt un dénouement judiciaire dans le courant de l'année 2009.

<sup>111</sup> Jusqu'à aujourd'hui, le SPF Santé publique a toujours été jugé par le tribunal de première instance. L'argument contraire de l'État belge concernant la prescription de la créance à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2002 n'a pas été accepté par celui-ci. Le département a, à de nombreuses reprises, interjeté appel de ce jugement.

<sup>112</sup> Une part importante du montant réclamé n'est pas encore connue et n'est pas reprise dans cette prévision. Le montant total exigé pourrait alors s'établir à un niveau très important

<sup>113</sup> Montant déjà connu (incomplet).

<sup>114</sup> Idem.

<sup>115</sup> Les entreprises (non agricoles) qui ne pouvaient bénéficier des mesures d'aide en exécution de la loi du 3 décembre 1999 relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine, ont invoqué la responsabilité civile de l'État pour les dommages économiques subis et intenté une action en dommages et intérêts.

<sup>116</sup> Arrêté royal du 15 octobre 2000 relatif aux cotisations obligatoires et contributions dues par le secteur de l'alimentation animale en Fonds pour l'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine.

### **3. Programme 25.54.5 - Dotation à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA).**

Dans ses commentaires sur le budget initial 2008, la Cour des comptes avait fait remarquer que le compte d'ordre de la trésorerie 87.02.38.47-SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement - préfinancement des tests ESB, présentait une position débitrice de 12 millions d'euros<sup>117</sup>.

Le Secrétaire d'État au Budget avait expliqué dans sa réponse que le remboursement du solde débiteur précité s'étalerait sur une période de 12 ans, sur la base d'un protocole à conclure entre le SPF Santé publique et l'administration de la trésorerie.

La Cour des comptes remarque que le solde débiteur du compte d'ordre précité est demeuré inchangé jusqu'à aujourd'hui. Le non-apurement de cette position débitrice constitue un usage impropre du compte d'ordre de la trésorerie, étant donné que les dépenses en question sont maintenues en dehors du budget général des dépenses.

### **4. Programme 25.55.2 - Changements climatiques (fonds Kyoto)**

Le fonds budgétaire destiné au financement de la politique fédérale de réduction des émissions de gaz à effet de serre, le dénommé « fonds Kyoto », garantit le financement de la politique fédérale de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le fonds supporte les coûts administratifs (coûts de personnel et de fonctionnement) liés à l'exécution du protocole d'accord de Kyoto<sup>118</sup>.

La justification ne précise pas le coût estimé des initiatives envisagées (recrutement de personnel, dépenses en matière de communication...) ni des obligations restant à honorer, de sorte qu'il n'est pas possible de juger si le crédit inscrit est suffisant .

La Cour des comptes souligne également que les recettes prévues sont insuffisantes pour financer les futures dépenses<sup>119</sup>. De ce fait, le fonds, suivant les tableaux budgétaires, se clôture avec un solde débiteur de 0,8 million d'euros à la fin de 2009. La Cour des comptes fait remarquer qu'en vertu de l'article 61 et 62 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, aucune dépense ne peut être engagée ou liquidée au-delà des crédits ouverts par la loi ou au-delà des autorisations accordées par le Conseil des ministres, en vertu de l'article 70 de la même loi. Une partie limitée des dépenses prévues ne pourra dès lors en principe pas être engagées.

---

<sup>117</sup> L'article 28 de la loi-programme du 11 juillet 2005 prévoyait l'octroi par le Trésor d'avances à l'AFSCA afin de préfinancer les tests ESB à concurrence d'un montant maximum de 12 millions d'euros. L'exposé des motifs de la loi-programme mentionne que ce montant sera remboursé de façon étalée dans le temps sur la base d'un protocole à convenir entre la Trésorerie et l'AFSCA.

<sup>118</sup> Les achats des quotas d'émission pour les autorités fédérales sont, par contre, effectués en dehors du budget fédéral par la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG).

<sup>119</sup> Cf. commentaires et observations de la Cour des comptes à l'occasion du budget initial 2008 (Doc.Parl., Chambre, DOC52-0993/003, p.80).

## **SECTION 32 – SPF ÉCONOMIE, PME, CLASSES MOYENNES ET ÉNERGIE**

### **1. Programme 32.42.3 - Financement du passif nucléaire**

Lors de l'ajustement du budget 2008, les crédits de liquidation destinés à la dotation de l'ONDRAF (Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies) pour le passif technique du CEN (Centre d'étude de l'énergie nucléaire) et à la TVA sur les travaux y afférents, avaient été supprimés<sup>120</sup>. Cette suppression a été effectuée sans tenir compte des dépenses d'un montant de 0,9 million d'euros déjà effectuées pour le paiement de la TVA. Dès lors, pour l'année budgétaire 2008, le programme 32.42.3 est en dépassement de crédit d'un montant de 0,7 million d'euros.

La Cour des comptes constate qu'aucun montant n'a été inscrit sur les crédits de liquidation du projet de budget 2009 pour le passif technique du CEN. Seul un montant de 8,5 millions d'euros est inscrit en crédit d'engagement. Toutefois, des crédits sont prévus pour la TVA sur les travaux afférents à ce passif technique, à la fois en engagement (1,8 million d'euros) et en liquidation (2,5 millions d'euros). Les crédits de liquidation pour le paiement de la TVA sont toutefois calculés sur des estimations de dépenses pour les travaux relatifs au passif technique du CEN et les crédits d'engagement pour le même objet ne tiennent pas compte de la suppression des crédits dans le projet de budget ajusté 2008.

Selon l'arrêté royal du 16 octobre 1991<sup>121</sup>, annexe 2, des montants de 17,3 millions d'euros et 17,6 millions d'euros hors TVA étaient dus respectivement pour les années 2008 et 2009.

La Cour des comptes rappelle que précédemment des dotations à l'ONDRAF pour le passif technique du CEN avaient déjà été supprimées ou diminuées<sup>122</sup> avec pour conséquences l'établissement d'un nouvel échancier et une modification de l'arrêté royal du 16 octobre 1991. Il en est résulté un report de charge sur les années ultérieures.

### **2. Remarques concernant les fonds budgétaires**

#### **2.1 Programme 32.42.6 - Etudes sur l'énergie**

Fonds pour le financement de l'étude sur les perspectives d'approvisionnement en électricité et de l'étude prospective concernant la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel

Ce fonds a été créé par la loi portant des dispositions diverses (I) du 27 décembre 2006<sup>123</sup> et inscrit au budget initial des dépenses 2007. La recette prévue n'a jamais été versée et ce fonds est resté inutilisé. Il n'est plus inscrit dans le budget depuis 2008, toutefois la loi ne l'a pas supprimé.

Il y aurait lieu soit de prendre les dispositions légales adéquates soit de réinscrire le fonds au budget.

<sup>120</sup> Allocations de base 42.30.31.13 - dotation à ONDRAF pour le passif technique du CEN, montant de 15,9 millions d'euros et 42.30.31.15 - dotation à l'ONDRAF pour la couverture de la TVA sur les travaux du passif technique du CEN, montant de 2,8 millions d'euros.

<sup>121</sup> Modifié par les arrêtés royaux du 18 décembre 1998 et du 10 mai 2007.

<sup>122</sup> Doc. parl. Chambre DOC 51 1370/002, p. 86 et 87.

<sup>123</sup> Articles 72 à 75.

## 2.2 Programme 32.42.9 - Domaine énergétique

### Fonds pour des investissements/dépenses dans le domaine énergétique

Ce nouveau fonds apparaît au projet de budget initial 2009. Il ne fait pas encore l'objet d'une modification de la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds organiques et les justifications ne précisent ni les raisons de sa création ni sa finalité. Par ailleurs, aucune dépense n'est inscrite au projet de budget. Une recette de 250 millions d'euros devrait y être affectée<sup>124</sup>.

## 2.3 Programme 32.44.5 - Banque Carrefour des Entreprises

### Fonds Banque Carrefour des Entreprises

Ce nouveau fonds inscrit au projet de budget général des dépenses 2009 ne dispose pas non plus de base légale adéquate. Par ailleurs les justifications ne précisent ni la finalité de ce fonds ni la nature des recettes qui y seront affectées.

## 2.4 Programme 32.44.7 - Distributions et expositions

### Fonds pour l'organisation d'expositions internationales

Dans les réalisations 2007 et dans les prévisions 2008 et 2009, ce fonds présente des positions débitrices<sup>125</sup> en engagement et en liquidation non autorisées par une disposition légale du budget. Les dépassements en 2007 et 2008 proviennent de l'imputation de dépenses de personnel au-delà du crédit disponible, par le Service central des dépenses fixes. Pour l'année 2008 une recette de 650.000 euros était prévue au budget initial. Cette recette n'a toutefois pas encore été réalisée et le fonds est repris dans le projet de budget 2009 avec un solde négatif de 271.000 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

De plus, en 2008, des dépenses de personnel d'un montant total de 19,6 millions d'euros<sup>126</sup> ont été imputées par ce même service central des dépenses fixes sur le programme 32.44.7 alors que celui-ci ne figurait pas encore au budget<sup>127</sup>. Les crédits ajustés 2008 n'ont pas tenu compte de ces dépenses.

La Cour des comptes insiste pour que la situation de ce fonds soit régularisée.

<sup>124</sup> Budget des voies et moyens, Titre I, section II recettes non fiscales, chapitre 32, article 37.00.01 - Contribution du secteur énergétique.

<sup>125</sup> Respectivement 7.000 euros, 271.000 euros et 306.000 euros (tableau des crédits du projet de budget 2009).

<sup>126</sup> Programme 32.44.7, dépense de 11,7 millions d'euros sur l'allocation de base 44.70.11.04 et 7,9 millions d'euros sur l'allocation de base 44.71.11.04.

<sup>127</sup> Le programme 32.44.7 – Distributions et expositions remplace dans le budget 2009 le programme 32.43.4 portant le même intitulé.

## 2.5 Mesures sociales Énergie - nouvelle division organique

La division organique 52 - Mesures sociales Énergie, créée dans le projet de budget 2009 est composée de deux programmes correspondant à deux nouveaux fonds budgétaires.

### Programme 32.52.1 - Fonds de réduction forfaitaire pour le chauffage au gasoil de chauffage et programme 32.52.2 - Fonds de réduction forfaitaire pour le chauffage au gaz naturel et à l'électricité

Ces nouveaux fonds apparaissent au projet de budget initial 2009. Ils n'ont pas fait non plus l'objet d'une modification de la loi du 27 décembre 1990 précitée et les justifications ne précisent ni les raisons de leur création ni leur finalité. Une recette de 5,650 millions d'euros<sup>128</sup> devrait être affectée au fonds du programme 32.52.1 et une recette de 10 millions d'euros<sup>129</sup> au fonds du programme 32.52.2.

Par ailleurs la Cour des comptes constate qu'à la division organique 42, existe un programme 32.42.4 intitulé « fonds social mazout ». Ce programme pourrait être repris dans la nouvelle division organique 52 afin de regrouper tous les outils concernant les mesures sociales prises dans le domaine de l'énergie. Le budget de la section 32 - SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, contient d'ailleurs à présent deux allocations de base libellées « fonds social mazout » dans deux programmes différents<sup>130</sup>. De même, deux allocations de base sont dédiées aux réductions sur les prix du gaz et de l'électricité<sup>131</sup>, également dans deux programmes différents.

Il y aurait lieu de préciser dans les justifications la portée de ces différents programmes, ainsi que les différents bénéficiaires des interventions sociales.

## **3. Politique des télécommunications - Création d'une nouvelle direction générale**

Par arrêté royal du 16 mars 2007<sup>132</sup> a été créée au sein du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie une nouvelle direction générale des télécommunications et de la société de l'information, suite à l'abrogation de l'arrêté royal du 26 février 2002 créant un SPP des Télécommunications.

Cette nouvelle direction générale n'apparaissait pas dans le budget 2008. Suite à la remarque de la Cour des comptes<sup>133</sup>, il avait été répondu que cette nouvelle division organique serait créée lors du budget 2009<sup>134</sup>, ce qui n'est pas le cas.

<sup>128</sup> Budget des voies et moyens, Titre I, section II, chapitre 32, article 38.00.03 – Versement d'une partie du capital de fonctionnement de la SA Belgoprocess au montant de 2,650 millions d'euros et article 38.00.04 - Versement du fonds passif BP1/BP2 de l'ONDRAF au montant de 3 millions d'euros.

<sup>129</sup> Budget des voies et moyens, Titre I, section II, chapitre 32, article 36.00.15 – Cotisation fédérale sur l'électricité.

<sup>130</sup> L'allocation de base 42.40.41.00.01, au montant de 41 millions d'euros (crédits budgétaires) et l'allocation de base 52.10.41.00.01 au montant de 5,6 millions d'euros (crédits variables du fonds organique du programme 32.52.1).

<sup>131</sup> L'allocation de base 42.40.41.00.02 - Réductions sociales gaz et électricité, au montant de 26,2 millions d'euros (crédits budgétaires) et l'allocation de base 52.20.41.00.02 - Réduction forfaitaire pour le chauffage au gaz ou électrique, au montant de 10 millions d'euros (crédits variables du fonds organique du programme 32.52.2).

<sup>132</sup> Arrêté royal du 16 mars 2007 créant une Direction générale des télécommunications et de la société de l'information auprès du Service public fédéral Economie, P.M.E, Classes moyennes et Energie, entré en vigueur le 19 mars 2007.

<sup>133</sup> Doc.parl.Chambre, DOC 52 0993/003, p.81.

<sup>134</sup> Doc.parl.Chambre, DOC 52 0993/003, p.162.

## **SECTION 44 – SPP INTÉGRATION SOCIALE, LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET ÉCONOMIE SOCIALE**

### **1. Programme 44.55.1 – Sécurité d'existence**

L'allocation de base 55.11.43.00.16 – Subside aux CPAS (droit à l'intégration sociale) contient les crédits destinés à couvrir la part de l'État dans le revenu d'intégration, ainsi que les crédits pour les subsides aux initiatives prises dans le cadre du programme Printemps Économie sociale. L'estimation du montant de 547,4 millions d'euros du crédit inscrit à cette allocation de base, n'est pas expliquée dans la justification.

La base juridique de ces deux subsides figure dans la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. Or l'objectif essentiel du programme Printemps est plus large que les subsides octroyés dans le cadre du revenu d'intégration, qui se limitent à une intervention en faveur de personnes démunies. Les subsides du programme Printemps concernent l'octroi d'un subside supplémentaire de l'État aux CPAS pour des initiatives spécifiques d'insertion dans l'économie sociale, telles que l'intégration de chômeurs de longue durée et d'ayants droit au minimum de moyens d'existence dans le circuit du travail<sup>135</sup>. Des allocations de base distinctes avaient été prévues au budget 2008 pour ces deux subsides<sup>136</sup>. Le regroupement de ces deux allocations de base a pour effet de diminuer le degré de spécialité du budget.

En l'absence de justification, il n'est pas possible d'évaluer si le crédit sera suffisant ni quelle est la part estimée de chacune de ces deux composantes.

### **2. Programme 44.55.3 – Accueil des réfugiés**

Le Fonds Européen des réfugiés a été instauré par l'article 65 de la loi-programme du 19 juillet 2001. Ce fonds organique visait à soutenir les projets et initiatives en matière d'accueil de demandeurs d'asile et de personnes déplacées, du retour volontaire des personnes déboutées dans leur pays d'origine et de l'intégration des réfugiés reconnus. Fedasil a été désigné comme autorité responsable du Fonds européen des réfugiés par l'article 491 de la loi-programme du 22 décembre 2003<sup>137</sup>.

La Cour des comptes constate que le Fonds européen des réfugiés figure toujours dans le budget du SPP Intégration sociale, alors que, conformément au transfert de la gestion de ce fonds plus aucune opération n'y est effectuée depuis 2003<sup>138</sup>.

### **3. Programme 44.55.5 – Politique des grandes villes**

Le crédit inscrit à l'allocation de base 55.52.43.00.22 – Subsides aux grandes villes concerne l'appui financier dont peuvent bénéficier les autorités locales dans le cadre de la politique des « quartiers viables dans des grandes villes viables ». Le gouvernement fédéral conclut à cet effet des accords avec les villes. La base juridique du financement

<sup>135</sup> En exécution de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant octroi d'une subvention majorée de l'État aux centres publics d'aide sociale pour des initiatives spécifiques d'insertion sociale dans l'économie sociale.

<sup>136</sup> Allocation de base 55.11.43.16 – Subside aux CPAS (droit à l'intégration sociale) et allocation de base 55.42.43.03 – Subsides aux services publics dans le cadre du programme de printemps ES.

<sup>137</sup> La loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers abroge l'article 491, mais confie à nouveau, par l'article 61, la gestion du Fonds européen des réfugiés à Fedasil.

<sup>138</sup> Le solde au 1er janvier 2009 s'élève à -1,12 millions d'euros pour les engagements et à 88 millions d'euros pour les liquidations.

de ces accords réside dans la loi du 17 juillet 2000<sup>139</sup>. Le crédit prévu pour l'année 2009 s'élève à 67 millions d'euros pour les engagements et à 57 millions d'euros pour les crédits de liquidation.

La Cour des comptes souligne le manque de justification de ce crédit. Le crédit de liquidation prévu, d'un montant de 57 millions d'euros, est insuffisant pour liquider les obligations de paiement relatives à l'année 2009, qui s'élèvent à 62,2 millions d'euros, en raison des contrats de logement et des contrats de ville conclus au cours des années précédentes.

Le tableau ci-dessous présente un aperçu du montant global des contrats conclus et du calendrier de liquidation y afférent.

Tableau – Aperçu de l'encours de la dette et du calendrier de paiement correspondant

(en millions d'euros)

Engagement		Calendrier de liquidation des contributions financières				
Année du contrat	Montant du contrat	2007	2008	2009	2010	2011
2003	41,7	40,7	1,0	0,0	0,0	0,0
2004	42,3	39,8	2,5	0,0	0,0	0,0
2005	198,3	80,0	37,9	40,2	40,2	0,0
2006	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2007	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2008	66,1	0,0	0,0	22,0	22,0	22,0
<b>Total</b>	<b>348,4</b>	<b>160,5</b>	<b>41,4</b>	<b>62,2</b>	<b>62,2</b>	<b>22,0</b>

Source : SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale

En outre, le crédit de liquidation prévu ne tient pas compte des obligations de paiement résultant de contrats à conclure en 2009. Le département a évalué ces derniers à 30,9 millions d'euros. L'article 6 de la loi du 17 juillet 2000 prévoit qu'une première tranche doit être versée le plus rapidement possible après l'entrée en vigueur du contrat<sup>140</sup>.

#### **4. Programme 44.56.2 - Fonds social européen fédéral (Programmation 2007-2013)**

Le programme « Économie sociale 2007-2013 » du Fonds social européen (FSE) vise à augmenter l'employabilité des plus faibles sur le marché<sup>141</sup> (« l'insertion sociale »). Les groupes-cibles sont constitués par les personnes qui perçoivent un revenu d'intégration ou une aide sociale et, en premier lieu, les jeunes, les chefs de famille dans les familles monoparentales et les personnes non-ressortissantes de l'Union européenne. Les projets mis en place par les CPAS en concertation avec le SPP Intégration sociale sont partiellement financés par l'Union européenne. Le SPP Intégration sociale préfinance ces

<sup>139</sup> Loi du 17 juillet 2000 déterminant les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'État dans le cadre de la politique urbaine.

<sup>140</sup> Tel que modifié par l'article 224 de la loi du 27 décembre 2004 portant des dispositions diverses. L'administration prévoit, en principe, une avance de 15% pour les contrats de ville et de 5% pour les contrats de logement.

<sup>141</sup> Décision de la Commission européenne de décembre 2007 relative au programme opérationnel 2007-2013 concernant les interventions structurelles dans le cadre de l'Objectif 3 en Belgique.

projets<sup>142</sup>. Après le décompte final des projets, l'Union européenne verse sa contribution au fonds organique prévu à cet effet (Fonds social européen fédéral – programmation 2007-2013).

Comme le système précité de préfinancement conduit à des positions négatives du fonds en ce qui concerne les liquidations, le cavalier budgétaire 2.44.8 prévoit que le fonds peut présenter une position débitrice à hauteur de 5,4 millions d'euros.

La Cour des comptes fait observer à cet égard que le déficit prévu, tel qu'il ressort des tableaux budgétaires (solde 2009 prévu de -6,3 millions d'euros) excède la position débitrice autorisée par cette disposition légale.<sup>143</sup>

### **5. Programme 44.56.3 Fonds social européen – volet Emploi relatif aux programmations 2007 et antérieures et programme 44.56.4 – Fonds d'économie sociale – volet Intégration sociale relatif à la programmation 2000-2006**

La Cour des comptes souligne le caractère lacunaire de la justification de ces programmes budgétaires

Le programme Économie sociale 2000-2006 se situe dans le cadre des projets d'insertion sociale pour la période 2000-2006<sup>144</sup>. Eu égard au problème spécifique du (pré)financement de ces projets, deux fonds budgétaires organiques ont été créés : le Fonds social européen (programme 56/3) et le Fonds d'économie sociale (programme 56/4)<sup>145</sup>. Tous les ans, le budget général des dépenses prévoit, pour les deux fonds, les autorisations d'engagement nécessaires et la possibilité de présenter une position débitrice des crédits d'ordonnancement.

Les crédits de liquidation variables prévus au budget 2009 s'élèvent, pour le Fonds social européen, à 2,4 millions d'euros et pour le Fonds d'économie sociale, à 4,0 millions d'euros.

La Cour des comptes fait observer qu'un versement de l'Union européenne au Fonds social européen, d'un montant de 15,7 millions d'euros, est encore prévu pour l'année budgétaire 2008. Le solde initial du fonds pour l'année budgétaire 2009 est donc estimé à 2,8 millions d'euros. Pour ce qui est du Fonds d'économie sociale, un versement de 13,7 millions d'euros est encore prévu pour l'année budgétaire 2008, ce qui porterait le solde initial de ce fonds pour l'année budgétaire 2009 à 1,7 millions d'euros.

Les versements prévus correspondent aux états de dépenses bloqués par l'Union européenne en raison des audits de la Commission européenne consacrés aux lacunes

<sup>142</sup> Décision de la Commission européenne du 4 octobre 2000. La contribution européenne s'élève à maximum 50 % et minimum 25% du montant total des coûts éligibles à un financement. L'Union européenne finance tant les coûts introduits par les CPAS que les frais de fonctionnement supportés par l'État belge.

<sup>143</sup> Budget général des dépenses. Partie II – section 44 (Doc. Parl., Chambre, 52-1528/002 p. 746-747)

<sup>144</sup> Les axes principaux du Fonds social européen en ce qui concerne l'emploi actif figurent dans la décision de la Commission européenne du 4 octobre 2000 relative à la programmation fédérale 2000-2006.

<sup>145</sup> Le Fonds social européen relevait initialement de la compétence du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (section 23 – programme 56.9). Lors de l'ajustement du budget 2007, le fonds a été transféré au SPP Intégration sociale.

du système de gestion et de contrôle du SPP Intégration sociale<sup>146</sup>. Les soldes débiteurs ont continué à augmenter en raison de ce blocage et les soldes débiteurs maximum autorisés ont également dû être augmentés à plusieurs reprises.

Le tableau ci-dessous présente un aperçu des autorisations d'engagement, de la position débitrice maximum autorisée et des soldes des fonds pour la période 2004-2009.

Tableau – Aperçu des autorisations d'engagement, des positions débitrices maximum autorisées et des soldes des fonds pour la période 2004-2009

(en millions d'euros)

Année	Fonds social européen			Fonds d'économie sociale		
	Autorisation d'engagement	Position débitrice maximum autorisée	Solde du fonds	Autorisation d'engagement	Position maximum autorisée	Solde du fonds
2004	12,3	- 8,9	- 1,4	6,6	- 8,0	- 4,9
2005	13,6	- 6,7	-3,3	6,6	- 8,0	- 5,2
2006	9,6	- 10,2	- 6,3	6,4	- 10,5	- 6,4
2007	6,4	-12,2	- 10,6	5,3	- 10,6	- 7,7
2008 <sup>147</sup>	2,7	-12,9	2,8	0,2	-12,0	1,8
2009	Néant	Néant	2,9	Néant	Néant	1,7

Source\_: banque de données de la Cour des comptes

Toutefois, il n'a pas été tenu compte, pour déterminer ces recettes, de la retenue de 10% qui sera appliquée par l'Union européenne à titre d'amende pour les manquements constatés<sup>148</sup>. Les soldes initiaux des fonds précités pour l'année budgétaire 2009 seront donc en principe inférieurs aux prévisions des tableaux budgétaires, ce qui limitera la capacité de financement de ces fonds pour l'année budgétaire 2009.

<sup>146</sup> Au cours de la période 2003-2006, la Commission européenne et la Cour des comptes européenne ont évalué à plusieurs reprises le système de gestion et de contrôle du SPP Intégration sociale. Ces évaluations ont révélé divers manquements. Bien que le SPP Intégration sociale ait pris plusieurs initiatives pour remédier aux critiques formulées, la Commission européenne a une nouvelle fois estimé, à l'occasion d'un suivi d'audit exécuté en novembre 2007, qu'elle ne disposait pas de garanties suffisantes quant à l'exactitude des flux financiers vers les bénéficiaires des projets. Les évaluations négatives ont amené la Commission européenne à interrompre provisoirement le financement des projets.

<sup>147</sup> Cf. prévisions du projet de budget 2009 du SPP Intégration sociale.

<sup>148</sup> Lettre de la Commission européenne du 16 septembre 2008, référence EMPL/B/2 (2008) 18952.

**SECTION 46 – SPP POLITIQUE SCIENTIFIQUE****Programme 46.61.6. – Dotations aux Communautés flamande et française**

Le crédit inscrit au titre des dotations aux Communautés flamande et française pour le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers ne tient pas compte du taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation tel que prévu dans l'article 62 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

Il en résulte que les crédits inscrits pour la Communauté flamande<sup>149</sup> (34 millions d'euros) et pour la Communauté française<sup>150</sup> (68,9 millions d'euros) sont respectivement sous-estimés de 0,8 million et de 1,8 million d'euros.

---

<sup>149</sup> Allocation de base : 61.60.45.00.01.

<sup>150</sup> Allocation de base : 61.60.45.00.02.

## **SECTION 51 – DETTE PUBLIQUE**

### **Charges d'intérêts des emprunts émis à court terme**

Dans l'exposé général, les charges d'intérêts à payer pour les emprunts émis par l'État pour des prises de participation dans le capital d'institutions financières et pour des crédits octroyés à celles-ci sont évaluées à 937,37 millions d'euros pour l'année 2009 (en base économique)<sup>151</sup>.

Dans un premier temps, ce sont exclusivement des charges d'intérêts pour des emprunts émis à court terme (notamment des certificats de trésorerie). La consolidation de 66 % de ces emprunts émis à court terme par un emprunt émis à long terme est prévue dans le courant de l'année 2009.

D'autre part, la méthode pour estimer les charges d'intérêts à payer en 2009 a été modifiée en cours de processus d'élaboration du budget.

Auparavant, les hypothèses de charges d'intérêt étaient basées sur les taux d'intérêt à terme (taux « forward ») dérivés de la courbe swap (marché interbancaire). A partir de cette année, les hypothèses se basent sur les taux « forward » dérivés des courbes de rendement des titres de la dette publique (certificats de trésorerie et obligations linéaires).

Les deux méthodes peuvent conduire à des résultats différents si les rendements des titres de la dette publique s'écartent des rendements sur lesquels se base la courbe swap.

Dans l'exposé général, ce changement de méthode est justifié par les circonstances de marché actuelles et particulièrement par des taux d'intérêts interbancaires beaucoup plus élevés que les rendements des titres de la dette publique<sup>152</sup>.

Les documents budgétaires ne détaillent pas l'impact, sur base de caisse, des interventions de l'État auprès des institutions financières sur les 2.323,07 millions d'euros inscrits pour les intérêts de la dette émise à court terme<sup>153</sup>. De même, les documents n'indiquent pas l'influence, en base caisse, du changement de méthode sur ces crédits.

---

<sup>151</sup> Doc. Parl. Chambre, 52 1526/001, p. 204.

<sup>152</sup> Doc. Parl. Chambre, 52 1526/001, p. 203.

<sup>153</sup> Allocation de base 45.10.21.00.08 – Intérêts de la dette à court terme en euros et en monnaies étrangères.

**PARTIE IV – SÉCURITE SOCIALE**

## **1. Introduction**

Les budgets des régimes de sécurité sociale sont dressés sur la base des hypothèses de croissance et de dépenses pour prestations sociales, telles qu'elles avaient été établies en septembre. Ces données étaient déjà dépassées en octobre : différentes instances tablent désormais sur une croissance inférieure au pourcentage de 1,2% utilisé dans le cadre de la confection du budget.<sup>154</sup> Des indices du ralentissement de la croissance apparaissent également sur le marché du travail : des licenciements ont été annoncés dans différents secteurs économiques et, ces derniers mois, l'emploi dans le secteur du travail intérimaire s'est réduit. Ce changement de contexte n'a – du fait de son caractère récent – pas été pris en compte pour l'élaboration des estimations budgétaires.

Aux points 2 et 3 sont abordés les régimes de la gestion globale des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. Les commentaires relatifs aux recettes et aux dépenses de la branche « soins de santé » - pour laquelle, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, il n'est plus opéré de distinction entre la gestion globale des travailleurs salariés et celle des travailleurs indépendants – figurent au point 4.

Enfin, au point 5, il est porté attention aux constatations effectuées à propos des branches ou des institutions qui ne ressortissent pas aux gestions globales.

## **2. Gestion globale des travailleurs salariés**

Pour 2009, le gouvernement estime l'excédent budgétaire de l'ONSS-Gestion globale, à l'exclusion de la branche « soins de santé », à 353,2 millions d'euros<sup>155</sup>. En outre, le gouvernement a pris des mesures pour plus d'un milliard d'euros, dont 877 millions d'euros concernant les recettes. De surcroît, le gouvernement a imposé 280,2 millions d'euros d'économies dans les dépenses et a adopté de nouvelles dépenses à concurrence de 164,7 millions d'euros.

### **2.1. Recettes**

#### 2.1.1. Cotisations

##### **- Estimation des recettes**

Dans les comptes économiques (méthode SEC), les recettes de la sécurité sociale sont rattachées à la période durant laquelle est due la rémunération sur laquelle ces cotisations sont calculées. L'ONSS impute les recettes au budget de l'année dans laquelle est échu le droit au paiement de l'avance ou du solde<sup>156</sup>. De ce fait, les montants suivants sont imputés en cours d'année au budget de l'ONSS-Gestion globale:

- les avances relatives aux premier, deuxième et troisième trimestres de l'année budgétaire ;
- les soldes constatés sur la base de la déclaration afférente aux premier, deuxième et troisième trimestres de l'année budgétaire ;
- les première et deuxième avances relatives au quatrième trimestre de l'année budgétaire ;

<sup>154</sup> Cf. Partie I – exposé général.

<sup>155</sup> Cf. l'exposé général, pp. 233-234.

<sup>156</sup> Pour ce qui est des avances, le droit est échu dans le mois suivant celui dans lequel le salaire est dû ; la déclaration doit être introduite dans le mois suivant le trimestre auquel elle se rapporte.

- la troisième avance due pour le quatrième trimestre de l'année budgétaire précédente ;
- le solde fixé sur la base de la déclaration afférente au quatrième trimestre de l'année budgétaire précédente.

Des différences importantes existent donc entre les estimations effectuées sur la base de la méthode SEC et les estimations de l'ONSS (basées sur l'imputation budgétaire). Cette distinction est surtout importante en ce qui concerne les décisions relatives aux cotisations de sécurité sociale qui ne portent initialement à conséquence que pour le solde dû<sup>157</sup>. Dès lors, l'incidence des recettes nouvelles sur les cotisations de sécurité sociale, calculée suivant la méthode de l'ONSS, est inférieure à cette même incidence selon la méthode SEC.

Lors de la confection du budget, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures portant sur les cotisations de sécurité sociale, dont l'incidence pour une année entière a été estimée à 356 millions d'euros. La Cour des comptes fait observer que ce montant a été repris intégralement dans le budget de l'ONSS-Gestion globale et que l'incidence n'a pas – à l'instar des années antérieures – été limitée à trois trimestres (impact sur les recettes suivant les estimations de l'ONSS). Le solde des déclarations pour le quatrième trimestre de 2009 ne devant être imputé au budget qu'en 2010, l'incidence sur le budget de l'ONSS-Gestion globale s'élève à 267 millions d'euros, soit 75% du montant estimé des recettes. De ce fait, le budget de l'ONSS-Gestion globale est surestimé à hauteur de 89 millions d'euros. Cette constatation est valable pour l'ensemble des recettes abordées plus loin au point « Cotisations ».

#### **- Justification de certaines recettes**

La Cour des comptes souligne l'insuffisance des informations disponibles au sujet du contenu et des modalités de mise en œuvre de certaines mesures. Par conséquent, il n'a pas été possible de vérifier comment les recettes ont été estimées. Cette constatation vaut pour les recettes suivantes :

- simplification du système du travail étudiant : 10 millions d'euros ;
- limitation des réductions de cotisations sur les hauts salaires : 30 millions d'euros ;
- règlement de dossiers ouverts à propos de cotisations arriérées et indues : 111 millions d'euros.

#### **- Cotisations supplémentaires provenant de la politique d'activation (75,4 millions d'euros)**

En raison de la poursuite de la politique d'activation des chômeurs, l'ONSS percevra en 2009 un montant supplémentaire de 75,4 millions d'euros au titre de cotisations de sécurité sociale. Cette recette devra être réalisée par une mise au travail additionnelle de 10.000 chômeurs. Il en résultera une augmentation de l'emploi de 35,8% en sus de l'augmentation estimée par le Bureau du plan, soit 27.900 personnes (à titre de comparaison : pour 2008, le Bureau du plan évalue l'augmentation de l'emploi à 68.500 unités).

---

<sup>157</sup> De nouvelles mesures n'influencent pas le niveau des avances, le montant de l'avance étant fixé sur la base des cotisations dues pour le même trimestre de l'année précédente.

La Cour des comptes fait observer que la réalisation de cet objectif est tributaire de mesures restant encore à mettre en œuvre, dont la dégressivité des prestations et la conclusion d'un accord de coopération avec les régions. En outre, il semble que la réalisation de cet objectif sera contrecarrée par le ralentissement attendu de la croissance.

#### **- Lutte contre la fraude sociale (72,7 millions d'euros)**

La lutte contre la fraude sociale devrait rapporter en 2009 un montant total de 72,7 millions d'euros, constitué comme suit :

- 48,3 millions d'euros de recettes supplémentaires, composées du produit de mesures complémentaires de lutte contre le travail au noir (38,3 millions d'euros<sup>158</sup>) et de celui d'actions ciblées du Service d'information et de recherche sociale (10 millions d'euros) ;
- 24,4 millions d'euros d'économies dans les dépenses, dont 17,9 millions d'euros dans les indemnités de chômage et 6,5 millions d'euros dans les indemnités d'incapacité de travail.

Les produits résultant des mesures contre la fraude sociale sont difficiles à évaluer étant donné qu'ils sont basés sur des estimations théoriques sans s'appuyer sur des évaluations ex post des mesures prises dans le passé.

#### **- Avantages non récurrents liés aux résultats (46,8 millions d'euros)**

Se basant sur les recettes réelles effectuées en 2008 (dont le montant total s'élevait, en septembre, à 21 millions d'euros), l'ONSS a estimé à 25 millions d'euros les recettes à réaliser en 2009 en matière d'avantages non récurrents liés aux résultats<sup>159</sup>. Dans le budget définitif, le produit est majoré de 46,8 millions d'euros pour atteindre 71,8 millions d'euros. Le produit estimé correspond à la cotisation due sur le montant total des avantages (216 millions d'euros) figurant dans les plans introduits par les entreprises auprès du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. La Cour des comptes fait observer qu'en raison de l'évolution défavorable de l'économie, il n'est pas certain que l'ensemble des primes seront effectivement payées en 2009, si bien que les recettes réelles pourraient s'avérer inférieures.

La loi dispose expressément que les avantages non récurrents liés aux résultats ne peuvent se substituer à une rémunération ou aux autres avantages déjà existants<sup>160</sup>. La Cour des comptes constate qu'il n'est, provisoirement, pas prévu de contrôles exhaustifs de l'application de cette mesure. Partant, l'éventualité d'une substitution à d'autres cotisations de sécurité sociale n'est pas à exclure.

<sup>158</sup> Il s'agit des mesures suivantes : introduction d'une cotisation forfaitaire en cas de régularisation du travail au noir (21 millions d'euros), lutte contre la fraude transfrontalière (10 millions d'euros), prolongation de la durée de la prescription (3,6 millions d'euros) et diverses mesures mineures (3,7 millions d'euros).

<sup>159</sup> L'employeur peut octroyer à ses travailleurs une prime dont le montant n'excède pas 2.200 euros, pour autant que soient réalisés des objectifs préalablement fixés. Sur ces primes est due une cotisation forfaitaire à l'ONSS de 33% (article 38, § 3novies, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, inséré par l'article 15 de la loi du 21 décembre 2007 relative à l'exécution de l'accord interprofessionnel 2007-2008).

<sup>160</sup> Article 6, § 1er, de la loi du 21 décembre 2007.

## **- Paiement anticipé de cotisations par les secrétariats sociaux agréés**

Selon les données disponibles, une recette supplémentaire de 25 millions d'euros sera réalisée en obligeant les secrétariats sociaux agréés à verser les cotisations de sécurité sociale pour leurs employeurs affiliés aux mêmes dates que celles applicables aux employeurs qui versent leurs cotisations directement à l'ONSS<sup>161</sup>.

La Cour des comptes fait observer que la réalisation de cette mesure additionnelle est tributaire de l'exécution concrète de la mesure, dont les modalités de mise en œuvre n'ont pas encore été fixées.

### 2.1.2. Vente de biens immeubles

Le produit de la vente de l'immeuble situé dans la rue du Prince royal, à Ixelles, est estimé dans le budget à 13,1 millions d'euros. Le prix de vente estimé est basé sur un certain nombre de rapports d'estimations que l'ONSS a fait réaliser.

L'actuel utilisateur de l'immeuble, l'asbl Smals<sup>162</sup>, occupe le bâtiment en vertu d'un bail emphytéotique. L'intention est, toutefois, que l'asbl Smals loge ses services dans un nouvel immeuble. Suivant le calendrier actuel, le déménagement des services s'effectuera progressivement pour s'achever en 2011.

La Cour des comptes fait observer que les documents disponibles ne permettent pas de déterminer si l'estimation du prix de vente tient compte de l'existence d'un bail emphytéotique. En effet, semblable bail influe sur le prix de vente, étant donné que l'acheteur ne peut – au contraire d'un bail à loyer – résilier unilatéralement l'emphytéose.

## 2.2. Dépenses

### 2.2.1. Budgets de gestion des IPSS

Par analogie avec les services publics fédéraux, il est demandé aux institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) d'économiser un montant de 30 millions d'euros sur les dépenses à la charge du budget de gestion. Les institutions peuvent fixer elles-mêmes la manière dont elles répartiront ce montant entre les différentes rubriques du budget (frais de fonctionnement et frais de personnel). La Cour des comptes fait observer à cet égard qu'au 31 octobre 2008, la répartition du montant entre les institutions n'avait pas encore été réalisée.

### 2.2.2. Inami – économie dans le secteur de l'assurance indemnités

Dans le cadre de la lutte contre la fraude aux allocations, l'Inami vérifie, à partir de 2008, si des allocataires invalides cumulent leur indemnité avec un revenu provenant du travail non autorisé. À cet effet, les données relatives aux invalides sont comparées aux déclarations électroniques des employeurs. Les résultats de ces contrôles ne sont, toutefois, pas encore disponibles.

Les contrôles se poursuivront en 2009 et déboucheront, selon le gouvernement, sur un recouvrement de 6,5 millions d'euros. La Cour des comptes fait observer qu'aucune information n'a pu être obtenue quant au mode d'estimation de ce montant à recouvrer.

<sup>161</sup> Dans le régime actuel, les secrétariats sociaux disposent d'un délai supplémentaire de six jours pour payer leurs avances et de vingt jours pour verser le solde.

<sup>162</sup> L'asbl Smals assure la mise au point des applications informatiques dans le cadre de l'échange des données entre les acteurs de la sécurité sociale.

### 2.2.3. Onem – titres-services

L'augmentation du prix des titres-services ne devrait que peu freiner la croissance de la demande de titres-services pour les services de proximité. Le régime spécifique d'aide aux indépendants représente un budget de 5 millions d'euros, soit un demi-pourcent des dépenses en matière de titres-services.

Selon le gouvernement, l'augmentation du prix des titres-services de 0.5 euros permettrait d'économiser 36 millions d'euros et d'ainsi financer la croissance de l'ordre de 20,2 millions d'euros dans l'intervention de l'État prévue en fonction de l'indexation des salaires des travailleurs titres-services. A l'analyse cependant, l'économie budgétaire générée devrait être inférieure à ce montant, compte tenu du décalage dans le temps existant entre le paiement des titres-services par l'utilisateur à la société émettrice et l'intervention de l'État.

Le gouvernement ne se propose pas d'harmoniser le régime de cotisations sociales perçues sur les rémunérations des travailleurs titres-services, qui reste différent d'un employeur à l'autre. L'exécutif compte renforcer le contrôle des entreprises titres-services, afin de réaliser des recettes supplémentaires de l'ordre de 10 millions d'euros.

### 2.2.4. Pensions

En raison du relèvement de l'âge de la pension pour les femmes au 1<sup>er</sup> janvier 2009 (de 64 à 65 ans), l'augmentation du nombre des femmes ayant droit à la pension telle qu'estimée pour 2009 ne portera que sur 4.400 unités, pour 10.600 en 2008. L'économie qui en résultera sera, toutefois, partiellement annulée par l'incidence budgétaire des mesures d'augmentation des pensions<sup>163</sup>. En outre, le relèvement de l'âge de la pension a également une incidence sur les dépenses en matière d'allocations dans la sécurité sociale. C'est ainsi que le nombre des femmes ayant droit à la prépension passera, en 2009 de 112.620 à 115.656 unités budgétaires. L'augmentation influencera également les indemnités d'incapacité primaire et d'invalidité. En matière d'indemnités d'incapacité primaire, l'augmentation du nombre de journées indemnisées est plus du double chez les femmes que chez les hommes (1,7 million de jours chez les femmes pour 0,8 millions de jours chez les hommes).

## **3. Gestion globale des travailleurs indépendants**

Part de la gestion globale dans les dépenses relatives à l'assurance obligatoire

Depuis 2008, en vertu des lois du 31 janvier 2007<sup>164</sup> et du 26 mars 2007<sup>165</sup>, il n'est plus fait de distinction, dans la branche Inami-Soins de santé, entre le régime des travailleurs salariés et celui des indépendants.

Les montants transférés par la Gestion globale Inasti se chiffrent à 2.045,9 millions d'euros pour ce budget 2009, soit une augmentation de 141,2 millions d'euros par rapport à 2008 (soit 7,4%). Ils comprennent, outre un montant de base de 1.827,4 millions d'euros, le montant de 102,2 millions d'euros, transféré au titre de financement alternatif

<sup>163</sup> Il est prévu dans le budget de 2009 un montant de 122,2 millions d'euros pour le relèvement des pensions les plus faibles. Ce montant correspond à la part des pensions dans l'enveloppe de 183,8 millions d'euros prévue pour la liaison au bien-être des allocations (qui n'a pas encore été répartie entre les différentes allocations).

<sup>164</sup> Loi introduisant un nouveau financement de l'assurance maladie.

<sup>165</sup> Loi réalisant l'intégration des petits risques dans l'assurance maladie obligatoire des indépendants.

complémentaire, ainsi qu'un montant de 116,3 millions d'euros transféré au titre des carrières mixtes (salarié /indépendant).

Dans les nouvelles modalités de financement de la branche des soins de santé, si à l'expiration de l'exercice budgétaire, il ressort que les dépenses en soins de santé (les dépenses des régimes salariés et indépendants, toutes catégories confondues) ont dépassé l'objectif budgétaire global, la charge de ce dépassement sera répartie entre la gestion globale des salariés et celle des indépendants.

Il faut aussi relever que la législation sera adaptée afin d'y ajouter qu'une retenue au profit de l'Inami sera effectuée sur les pensions libres complémentaires des indépendants. Pour cette année 2009, l'apport financier de cette mesure a été évalué à 2 millions d'euros.

#### **4. Assurance soins de santé obligatoire**

##### **4.1. Objectif budgétaire global**

###### **4.1.1. Constatation**

Au cours de sa réunion du 13 octobre 2008, le Conseil général de l'assurance soins de santé a fixé l'objectif budgétaire global pour 2009 à 23.084,4 millions d'euros. Le montant a été déterminé en ajoutant à l'objectif budgétaire global de 2008 la norme de croissance réelle de 4,5 % ainsi que l'augmentation de l'indice santé (2,6%)<sup>166</sup>.

L'objectif budgétaire comprend un montant de 393 millions d'euros pour de nouvelles initiatives. Sur ce montant, 161,7 millions d'euros sont destinés à la mise en œuvre du Plan cancer et 39,5 millions d'euros à des mesures en faveur des malades chroniques<sup>167</sup>. La Cour des comptes fait observer que ces dépenses ont été surestimées dans l'objectif budgétaire global, parce que les dépenses relatives au Plan cancer ont été mises entièrement à la charge de l'objectif budgétaire global. Or, les dépenses des hôpitaux sont financées en partie (22,77%) par l'État, hors objectif budgétaire global. Le montant de 56,6 millions d'euros prévu à cet effet dans le Plan cancer a toutefois été intégralement mis à la charge de l'objectif budgétaire global, qui est donc surestimé à hauteur de 12 millions d'euros.

Des économies sont également proposées à raison de 139,5 millions d'euros, dont 120 millions au niveau des dépenses de spécialités pharmaceutiques<sup>168</sup>.

###### **4.1.2. Montants réservés dans l'objectif budgétaire global**

L'incidence de nouvelles initiatives sur le budget est toujours calculée pour une année entière. Au cours des années précédentes, ces estimations n'ont pas été revues à la baisse pour tenir compte du fait qu'en général, les mesures ne sont mises en œuvre

<sup>166</sup> En ce qui concerne le calcul de ce montant : voir l'exposé général, DOC. Chambre, 52 - 1526/001, p. 271.

<sup>167</sup> La répartition des dépenses liées à la mise en œuvre du Plan cancer et aux mesures en faveur des malades chroniques entre les différentes rubriques budgétaires est détaillée dans la note de politique générale de la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, partie Santé publique, DOC. Chambre, 52 - 1529/005, tableau p. 13.

<sup>168</sup> Pour un aperçu des mesures et de leur impact budgétaire, voir la note de politique générale de la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, partie Santé publique, DOC. Chambre, 52 - 1529/005, p. 15-22.

qu'en cours d'année. La Cour des comptes<sup>169</sup> a fait observer que cette manière de procéder a créé des excédents de liquidités auprès des organismes assureurs en 2006, 2007 et 2008. L'importance des bonis réalisés par les organismes assureurs en 2006 et 2007 a également été influencée par le mode de prise en compte des nouvelles initiatives.

Dans le cadre de la confection du budget 2009, il a cependant été tenu compte du fait que toutes les mesures n'entreront pas en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier. Sur le montant estimé des dépenses consacrées aux nouvelles mesures (393 millions d'euros sur une base annuelle), 77,4 millions d'euros sont réservés et affectés au fonds pour l'avenir des soins de santé. Le montant réservé est déduit des avances versées aux organismes assureurs, ce qui limite la création d'excédents de liquidités. Ce montant sera également déduit de l'objectif budgétaire qui sert de base au calcul de la responsabilité financière des organismes assureurs. Cette manière de procéder répond aux observations antérieures formulées par la Cour des comptes au sujet des conséquences de la surévaluation de l'objectif budgétaire pour la position de liquidité et la responsabilité financière des organismes assureurs.

Le montant réservé de 77,4 millions d'euros n'est pas porté en déduction des différents objectifs budgétaires partiels, mais est inscrit comme montant négatif dans une rubrique distincte de l'objectif budgétaire global. A ce montant de 77,4 millions d'euros, il convient encore d'ajouter un montant de 42,1 millions d'euros compris dans l'objectif budgétaire partiel des implants, qui ne pourra pas davantage être dépensé en 2009. La Cour des comptes souligne que la technique consistant à ne pas adapter les objectifs budgétaires partiels aux dépenses autorisées nuit au suivi des dépenses.

#### 4.1.3. Budget des hôpitaux

##### - Montants de rattrapage

Le mode de financement des hôpitaux (établissement de budgets annuels en utilisant, pour certains postes, des paramètres provisoires) explique qu'il existe toujours des différences entre le montant reçu par les hôpitaux au cours de l'année budgétaire pour l'admission et les soins aux patients et le montant auquel ils ont droit. Ces différences, appelées *montants de rattrapage*, imputées et payées par le biais des budgets d'une année ultérieure.

Lors de la confection du budget 2008, les montants de rattrapage des hôpitaux pour la période 1999-2001 ont été estimés à 210 millions d'euros. En 2008, un montant de 73,7 millions d'euros de cette somme a déjà été payé à la charge des frais d'administration de l'Inami (hors objectif budgétaire global). La Cour des comptes fait observer que les montants de rattrapage ne figurent pas dans le budget 2009, bien que le solde pour la période 1999 - 2001 n'ait pas encore été intégralement payé. Selon les informations obtenues par la Cour, il est envisagé d'encore payer ce solde en 2008, mais aucune décision n'a, jusqu'à présent, été prise à cet égard.

##### - Réduction des avances versées aux organismes assureurs

Les organismes assureurs enregistrent les dépenses destinées à des bénéficiaires étrangers habitant ou résidant en Belgique sous la rubrique « conventions internationales », qui ne fait pas partie de l'objectif budgétaire global, et récupèrent ensuite ces montants auprès des autres pays. Toutefois, pour ce qui est du

<sup>169</sup> Cf. : Application d'une norme de croissance réelle de 4,5% à l'objectif budgétaire global en matière de soins de santé et Conséquences de la sous-utilisation de l'objectif budgétaire pour la responsabilité financière des organismes assureurs, 164<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, p. 428-440.

remboursement aux prestataires de soins de dépenses effectuées dans le cadre de conventions internationales, les organismes assureurs reçoivent des avances, tout comme pour leurs dépenses dans le cadre de l'objectif budgétaire global.

Depuis 2002, un problème se pose en ce qui concerne la compensation des dépenses pour hospitalisation, en raison des modifications de la réglementation budgétaire des hôpitaux. En effet, les dépenses en faveur des assurés étrangers sont comprises dans la partie fixe des budgets des hôpitaux, qui est payée sur une base mensuelle. Certes, depuis 2003, ces dépenses sont comptabilisées parmi les dépenses effectuées dans le cadre de conventions internationales et elles sont déduites des dépenses dans le cadre de l'objectif budgétaire global, mais ces dépenses ont été comptées deux fois lors du calcul des avances.

Cette erreur est partiellement corrigée dans le budget 2009 et les avances aux organismes assureurs sont réduites de 30 millions d'euros. Dans les documents budgétaires de l'Inami, le montant est porté en déduction des besoins à financer, ce qui permet à la gestion globale des travailleurs salariés et à la gestion globale de réaliser une économie au niveau des liquidités. L'objectif budgétaire global, les dépenses destinées aux hôpitaux (participation de l'État) ou les dépenses liées aux conventions internationales demeurent inchangés.

La Cour des comptes fait observer qu'il est uniquement tenu compte des économies de trésorerie, mais pas d'éventuelles dépenses de trésorerie supplémentaires. Si les avances à verser aux organismes assureurs en 2009 excèdent leur quotité budgétaire, les parts de boni à verser éventuellement à ceux-ci lors de la clôture des comptes 2006 et 2007 et de la clôture provisoire des comptes 2008 entraîneront des dépenses de trésorerie supplémentaires.

#### 4.2. Versements au fonds pour l'avenir des soins de santé

Dans le budget 2009, un montant de 306,6 millions d'euros est affecté au fonds pour l'avenir des soins de santé. Ce montant se compose des trois éléments suivants :

- 222,4 millions d'euros faisant partie de l'objectif budgétaire global<sup>170</sup> ;
- 77,4 millions d'euros à titre de montants réservés en raison du fait que certaines mesures entreront en vigueur après le 1er janvier, alors que leur impact budgétaire est calculé pour l'année entière (voir le point 4.1.1) ;
- 6,8 millions d'euros d'amendes que les hôpitaux sont tenus de payer à l'Inami dans le système des montants de référence<sup>171</sup>.

Le système des montants de référence vise à harmoniser les tarifs des prestations pour lesquelles ces montants ont été fixés. Dès lors, à terme, les recettes que l'Inami tirera des amendes diminueront également.

<sup>170</sup> Il s'agit d'une partie de la croissance du budget annuel qui n'est pas utilisée pour de nouvelles mesures, mais est destinée spécifiquement au fonds pour l'avenir des soins de santé.

<sup>171</sup> Le système du montant de référence consiste à fixer un prix moyen (prix de référence) pour les interventions fréquentes. Les hôpitaux où le prix facturé est trop élevé par rapport à ce montant de référence doivent rembourser la différence sous la forme d'une amende à l'Inami. Ce système devrait être appliqué pour la première fois en 2009.

La ministre a l'intention d'assurer un financement structurel au fonds pour l'avenir des soins de santé<sup>172</sup>. Pour autant que le système des montants de référence atteigne son objectif (à savoir, l'harmonisation des prix dans les hôpitaux), le produit des récupérations diminuera dans l'avenir. Par conséquent, c'est une partie limitée du financement structurel des hôpitaux qui disparaîtra.

### 4.3. Recettes

#### 4.3.1. Fonds provisionnel médicaments

En 2006 et 2007, l'industrie pharmaceutique a versé 100 millions d'euros dans le fonds provisionnel médicaments géré par l'ONSS et par l'Inami (en fonction des montants versés par chacun des organismes). Compte tenu de l'absence de dépassement, en 2006 et 2007, sur l'enveloppe budgétaire relative aux médicaments, cette provision de 100 millions d'euros sera reversée aux entreprises au plus tard le 28 février 2009<sup>173</sup>. Pour autant que cette situation soit arrêtée avant le 31 mars 2009, ce remboursement sera encore imputé sur le budget 2008.

A partir de 2008 ce système de provisions à charge de l'industrie pharmaceutique pour la couverture des dépassements futurs est supprimé. De nouvelles contributions ne seront plus dues que s'il apparaît au mois de septembre qu'il y aura dépassement du budget.

Pour l'année budgétaire 2008, l'Inami prévoit un dépassement de 117 millions d'euros. En conséquence, l'industrie pharmaceutique devra verser une contribution de 100 millions d'euros à l'Inami. Contrairement aux commentaires et aux tableaux repris dans l'Exposé général<sup>174</sup>, ce montant ne sera toutefois pas effectivement versé à la gestion globale mais devra être compensé comme dépassement de l'enveloppe budgétaire en 2008. En conséquence, les soldes de la gestion globale doivent être diminués de respectivement 90,9 millions d'euros pour la Gestion globale-ONSS et de 9,1 millions pour l'Inasti.

#### 4.3.2. Taxe à la charge des fournisseurs d'implants

Pour maîtriser les prix des implants et des dispositifs médicaux, le gouvernement propose d'instaurer une taxe de 7% sur le chiffre d'affaires des produits remboursables. Cette taxe devrait rapporter 38,4 millions d'euros. Le secteur a toutefois la possibilité de proposer des économies pour un montant similaire avant le 30 juin 2009. Dans ce cas, le budget sera ajusté et l'objectif budgétaire partiel sera réduit.

## **5. Autres organismes**

### 5.1. Fonds des maladies professionnelles

Les dépenses pour les maladies professionnelles dans le secteur des pouvoirs provinciaux et locaux sont estimées, pour 2009, à 34,2 millions d'euros. La Cour des comptes fait observer que, contrairement aux années précédentes, aucun financement n'est prévu pour ces dépenses dans les tableaux budgétaires<sup>175</sup>. Le système de financement du Fonds des maladies professionnelles en fonction de ses besoins de

<sup>172</sup> Note de politique générale de la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, partie Santé publique, (DOC. Chambre, 52-1529/005, p. 15).

<sup>173</sup> Ceci est prévu dans l'avant-projet de loi-programme par lequel entreront en vigueur les mesures budgétaires pour 2009.

<sup>174</sup> Exposé général, doc. parl. Chambre, DOC 52-1526/001, p. 239 (gestion globale des travailleurs salariés), p. 259 (statut social des indépendants) et p. 273.

<sup>175</sup> Cf. exposé général, p. 278.

trésorerie – prévu dans l'arrêté royal du 25 avril 2007<sup>176</sup> - arrive à son terme à la fin 2008. Si aucun système définitif n'est élaboré d'ici au 1er janvier 2009 ou si le système actuel n'est pas prorogé, le Fonds des maladies professionnelles ne pourra plus remplir ses obligations dans le secteur des pouvoirs provinciaux et locaux.

## 5.2. eHealth

La loi du 21 août 2008<sup>177</sup> a créé une nouvelle institution publique de sécurité sociale sous la dénomination de « *plate-forme eHealth* ». Cette institution est chargée de la gestion d'un réseau de soins de santé de base pour les divers acteurs des soins de santé. L'article 19 de cette loi prévoit que la plate-forme eHealth est financée à l'aide de dotations inscrites, respectivement, au budget du SPF Sécurité sociale, du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement et à celui de l'Inami.

La Cour des comptes constate qu'au SPF Affaires sociales et au SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, il n'a pas été inscrit de crédits pour une dotation à la plate-forme eHealth. L'Inami a calculé sa participation sur la base des dépenses effectuées au cours des années antérieures pour des applications dans le cadre du secteur des soins de santé. Il n'apparaît pas clairement si le montant de l'estimation suffira pour couvrir les dépenses réelles.

---

<sup>176</sup> Arrêté royal du 25 avril 2007 modifiant l'arrêté royal du 25 octobre 1985 portant exécution du chapitre 1<sup>er</sup>, section 1<sup>ère</sup>, de la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales.

<sup>177</sup> Loi du 21 août 2008 relative à l'institution et à l'organisation de la plate-forme eHealth.

**ANNEXE - APERCU RÉCAPITULATIF DES ESTIMATIONS BUDGÉTAIRES DES MESURES PRISES A L'OCCASION DE LA CRISE DU CRÉDIT<sup>178</sup>**

\* Recettes

- rémunération payée par les institutions financières faisant appel à la garantie de l'État (article 16.00.05) : 500 millions d'euros
- augmentation des montants versés par les institutions financières au fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie (article 16.00.06) : 90 millions d'euros
- reprise du fonds de garantie (article 57.00.04) : 800 millions d'euros
- intérêt du capital du fonds de garantie (16.00.07) : 32 millions d'euros

\* Dépenses

- charges d'intérêt supplémentaires : 937,4 millions d'euros<sup>179</sup>

\* Corrections SEC

- recettes de dividendes, d'intérêts, ... : + 652 millions d'euros
- augmentation de la part de l'État dans le résultat de la Banque nationale de Belgique en raison de l'octroi fortement accru de crédits : + 340 millions d'euros
- étalement de la reprise du fonds de garantie sur 20 ans : - 760 millions d'euros

---

<sup>178</sup> Données chiffrées reprises dans l'exposé général du budget, dans le budget des voies et moyens et dans le budget général des dépenses.

<sup>179</sup> Cf. exposé général, p. 204