



**COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LES PROJETS DE BUDGET DE L'ÉTAT
POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2010**

Rapport adopté en assemblée générale de la
Cour des comptes du 23 novembre 2009

INTRODUCTION.....	4
PARTIE I – EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	5
1. Évolution générale du budget.....	6
2. Paramètres macro-économiques.....	6
3. Conformité avec le programme de stabilité 2009-2013	6
4. Passage du solde budgétaire au solde de financement.....	7
5. Nouvelles mesures	7
6. Projections pluriannuelles	8
7. Fonds de vieillissement	8
8. Concept de recettes totales.....	9
PARTIE II – PROJET DE BUDGET DES VOIES ET MOYENS.....	10
1. Évolution générale des recettes	11
2. Recettes fiscales	11
3. Recettes non fiscales	13
4. Financement des communautés et des régions	14
5. Attribution d'une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à d'autres bénéficiaires	15
PARTIE III – PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES	17
CHAPITRE I - GÉNÉRALITÉS	18
1. Évolution générale des dépenses	18
2. Mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique.....	18
3. Dérogations à l'article 52 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral	19
CHAPITRE II – SECTIONS DU BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES	20
Section 01 – Dotations	20
Section 02 – SPF Chancellerie du Premier ministre.....	21
Section 03 – SPF Budget et contrôle de la gestion	23
Section 04 – SPF Personnel et Organisation.....	25
Section 12 – SPF Justice.....	26
Section 13 – SPF Intérieur	28
Section 14 – SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement	33
Section 16 – Ministère de la Défense nationale.....	35
Section 18 – SPF Finances	39
Section 19 – Régie des bâtiments	40

Section 21 – Pensions.....	42
Section 24 – SPF Sécurité sociale	44
Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.....	45
Section 32 – Économie, PME, Classes moyennes et Énergie.....	46
Section 33 – SPF Mobilité et Transports	50
Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale.....	51
Section 46 – SPP Politique Scientifique	54
Section 51 – Dette publique	55
CHAPITRE III – FONDS DE RESTITUTION ET D’ATTRIBUTION	56
PARTIE IV – SÉCURITÉ SOCIALE.....	57
1. Soldes budgétaires des régimes de sécurité sociale.....	58
2. Inami - soins de santé	60
3. Office national de sécurité sociale – administrations provinciales et locales (ONSSAPL)	63
4. Office national de l’emploi (Onem)	63

INTRODUCTION

Conformément aux dispositions de l'article 54 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, la Cour des comptes transmet à la Chambre des représentants, dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, les commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets de budget de l'État pour l'année 2010¹.

Les projets de budget de l'État ont été déposés à la Chambre des représentants après le délai du 31 octobre fixé par l'article 45 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral².

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.

¹ Doc.Parl.Chambre, DOC 52 2221/001 (exposé général), DOC 52 2222/001 (projet de budget des voies et moyens), DOC 52 2223/001 et 52 2223/002 (projet de budget général des dépenses)

² L'exposé général et le projet de budget des voies et moyens ont été introduits le 6 novembre 2009. Le projet de budget général des dépenses a été déposé le 12 novembre 2009.

PARTIE I – EXPOSÉ GÉNÉRAL

1. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DU BUDGET

Selon le gouvernement, le déficit de l'ensemble des pouvoirs publics en 2010 atteindra 5,6% du Produit intérieur brut (PIB). Le déficit ainsi évalué est légèrement inférieur à celui de l'année 2009, qui a été provisoirement établi à 5,8%. Lors de l'ajustement du budget 2009, on se basait encore sur un déficit de 3,4% pour 2009. L'évolution du budget est en grande partie influencée par la crise économique, à l'origine d'une diminution importante des recettes fiscales et parafiscales ainsi que d'une hausse des dépenses d'allocations de chômage.

Pour l'année 2011, une diminution du déficit à 5,2% est attendue.

Le déficit pour l'année 2010 concerne aussi bien l'État (-3,6% du PIB) que la sécurité sociale (-0,5% du PIB), et l'Entité 2 (les communautés, les régions et les pouvoirs locaux) (-1,5% du PIB). Contrairement aux exposés généraux des budgets précédents, aucune distinction n'est opérée quant à la détermination du solde estimé des communautés, des régions d'une part et des pouvoirs locaux d'autre part. En outre, ces données ne tiennent pas compte des projets de budget des entités fédérées³ mais se basent sur les hypothèses contenues dans le programme de stabilité.

Le déficit de la sécurité sociale en 2010 est limité par une dotation complémentaire d'environ 2,5 milliards d'euros qui affectera négativement le solde de financement de l'État pour 2010. Inversement, ce solde sera influencé positivement par l'enrôlement accéléré de l'impôt des personnes physiques en 2009⁴.

Le taux d'endettement de l'ensemble des pouvoirs publics augmentera, par suite des déficits budgétaires importants (tant en 2009 qu'en 2010) de 92,1% du PIB dans le budget ajusté de l'année 2009 à 101,7% du PIB à la fin de l'année 2010.

2. PARAMÈTRES MACRO-ECONOMIQUES

Les paramètres macroéconomiques utilisés sont basés sur le budget économique, publié par l'Institut des comptes nationaux le 9 septembre 2009. Ce budget économique retient une croissance réelle du PIB de 0,4% en 2010. Celle-ci s'élèverait à 1,9% en 2011⁵. Outre cette faible croissance, le solde de financement est négativement influencé par une augmentation du taux de chômage (8,2% en 2009, 9,4% en 2010 et 9,6% en 2011).

3. CONFORMITÉ AVEC LE PROGRAMME DE STABILITÉ 2009-2013

Dans son complément au programme de stabilité 2009-2013, établi en septembre 2009, le gouvernement a proposé une trajectoire prévoyant un retour à l'équilibre en 2015. Les soldes de financement prévus pour y parvenir en 2010 et 2011 s'élèveraient respectivement à -6% et à -5,5% du PIB et seraient conformes à la trajectoire proposée par le Conseil supérieur des finances⁶.

Le solde de financement estimé dans le budget (-5,6%) est donc un peu meilleur que celui du programme de stabilité. En outre, il faut observer que les paramètres macro-économiques sur lesquels le gouvernement s'est appuyé pour établir le budget 2010 sont plus récents et

³ Exposé général, p. 58.

⁴ Voir également point 4 et partie II – Projet de budget des voies et moyens.

⁵ A titre de comparaison, la Commission européenne, dans ses estimations d'automne d'octobre 2009 pour la Belgique, évalue la croissance à 0,6% en 2010 et 1,5% en 2011.

⁶ Conseil supérieur des finances. - Trajectoire budgétaire à court et moyen terme relatives au programme de stabilité 2009-2012 ajusté, septembre 2009.

un peu plus favorables que ceux utilisés par le Conseil supérieur des finances pour la formulation de son avis de septembre 2009⁷.

4. PASSAGE DU SOLDE BUDGETAIRE AU SOLDE DE FINANCEMENT

Un certain nombre de corrections sont appliquées au solde budgétaire, en vue de déterminer le solde de financement, qui est la référence internationale en matière budgétaire. Ces corrections découlent notamment de la définition du périmètre du secteur public, de différences quant au moment d'enregistrement, du caractère financier ou non des transactions et de diverses autres corrections⁸.

Il est recommandé que l'exposé général contienne un aperçu plus détaillé des corrections positives et négatives. Les données reprises dans le tableau⁹ sont en effet des soldes nets, établis après compensation de corrections à la fois positives et négatives, pour lesquelles aucune information ou des informations insuffisantes¹⁰ sont fournies. La Cour des comptes souligne que des corrections nettes peuvent résulter de compensations positives et négatives qui n'ont pas de rapport entre elles.

Les corrections de 8 milliards d'euros pour 2009 passent à 2,6 milliards d'euros pour 2010. En effet, l'année 2009 est marquée par des corrections exceptionnelles, en particulier le remboursement du prêt au Special Purpose Vehicle (SPV) Royal Park Investments¹¹ et l'accélération de l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques¹², qui ne se reproduiront pas en 2010.

Concernant les corrections pour les prises de participations nettes et les octrois de crédits, la Cour des comptes relève une erreur dans le tableau¹³ : la correction positive pour les dépenses devrait s'élever à 249 millions d'euros au lieu de 266 millions d'euros¹⁴.

5. NOUVELLES MESURES

Le budget des années 2010 et 2011 contient un grand nombre de mesures nouvelles, tant en recettes qu'en dépenses¹⁵, dont l'effet attendu sur le PIB est de 0,5% en 2010 et de 1% en 2011.

Le produit des mesures fiscales mentionné dans l'exposé général¹⁶ (+696 millions d'euros) ne tient toutefois pas compte de toutes les mesures prises durant le conclave budgétaire. Il s'agit entre autres de l'impact de la baisse de la TVA dans l'horeca, du prolongement de la réduction de la TVA dans le secteur de la construction, de la mesure en faveur du secteur de l'agriculture, de l'impact positif de l'adaptation du régime des intérêts notionnels et de la lutte contre la fraude dans l'horeca.

⁷ Cet avis du Conseil supérieur des finances avait été rédigé en tenant compte des données macro-économiques et budgétaires ainsi que des prévisions disponibles à la fin du mois de juillet 2009 (page 13 de l'avis.)

⁸ Un aperçu de ces corrections est disponible dans l'exposé général, pp. 60-65.

⁹ Exposé général, p. 60

¹⁰ Certaines corrections sont davantage détaillées dans les commentaires du tableau, sans cependant atteindre complètement l'exhaustivité.

¹¹ Voir également les commentaires de la partie II - Projet de budget des voies et moyens.

¹² Idem.

¹³ Exposé général, p.60.

¹⁴ Il s'agit de dépenses en matière de coopération au développement pour lesquelles les codes ont déjà été adaptés dans les tableaux budgétaires et ne nécessitent en conséquence plus de corrections.

¹⁵ Exposé général, pp. 21-24.

¹⁶ Exposé général, p. 22.

La majorité des mesures nouvelles est structurelle, ce qui entraînera également des recettes ou des économies supplémentaires au cours des années suivantes.

6. PROJECTIONS PLURIANNUELLES

Le présent projet de budget a été établi dans une perspective pluriannuelle et contient également des estimations pour l'année 2011. Cette approche présente l'avantage de mettre en évidence les conséquences plus éloignées d'un certain nombre de mesures nouvelles, ou de mesures déjà prises auparavant.

Il n'est toutefois pas possible d'apprécier déjà les estimations relatives à l'année 2011 par suite du manque d'informations précises et de justifications portant sur les chiffres pour la même année, du fait que plusieurs décisions politiques doivent encore être concrétisées. C'est notamment le cas pour l'impact budgétaire de la réforme du ministère de la Défense nationale et des modalités de réalisation de l'objectif relatif au niveau souhaité de l'aide au développement (0,7% du PIB)¹⁷.

7. FONDS DE VIEILLISSEMENT

Les importantes mutations démographiques qui affectent la Belgique (faible taux de natalité et accroissement de l'espérance de vie) ont pour effet une augmentation importante des dépenses publiques liée au vieillissement de la population. Selon le rapport le plus récent du Comité d'étude sur le vieillissement (juin 2009)¹⁸, ces dépenses, qui s'élevaient à 23,2 % du PIB en 2008, devraient atteindre 26,4 % du PIB en 2014, soit une augmentation de 3,2 % du PIB durant cette période¹⁹.

Afin d'assurer autant que possible la soutenabilité des finances publiques, le gouvernement a pris diverses mesures en vue notamment d'améliorer le taux d'emploi et de favoriser le maintien des travailleurs âgés dans le monde du travail. De même, une somme de 300 millions d'euros supplémentaires sera octroyée au Fonds d'avenir des soins de santé en 2010 et en 2011.

Une autre mesure a été la création en 2001 du Fonds de Vieillessement, dont la fonction est de permettre la constitution de réserves financières pour faire face à l'accroissement des dépenses de pensions et de soins de santé. Pour y parvenir, diverses recettes (notamment les revenus de la vente de certains actifs de l'État) ont depuis lors été versées auprès de ce Fonds²⁰.

La crise économique actuelle a contraint le gouvernement à restreindre ses intentions initiales à l'égard du Fonds de Vieillessement²¹. Depuis 2007, aucune recette ne lui a été versée. Cette constatation porte à la fois sur d'éventuelles recettes extraordinaires, mais aussi sur les excédents budgétaires (comme le prévoyait la loi organique du Fonds²²) devenus inexistantes par suite de la dégradation rapide des finances publiques. Il en résulte que le Fonds ne bénéficie plus maintenant que des intérêts des bons du Trésor qui lui sont affectés.

¹⁷ La note de solidarité, insérée dans l'exposé général (pp. 105-107), ne contient aucune projection pour 2011.

¹⁸ Exposé général, pp. 73-77.

¹⁹ Le comité d'étude sur le vieillissement prévoit une augmentation de 8,2 % du PIB entre 2008 et 2060.

²⁰ Le capital nominal du Fonds était de 13.124,1 milliards d'euros en 2008 et le prorata d'intérêts de 3.059 millions.

²¹ Exposé général, pp.73-77.

²² Loi du 5 septembre 2001, modifiée par la loi du 20 décembre 2005.

En outre, par la disposition 2.51.7 du projet de budget général des dépenses pour l'année 2009, le gouvernement a décidé de désaffecter une somme de 738,2 millions d'euros initialement destinée à ce fonds et de l'utiliser à la couverture des dépenses générales du Trésor²³.

La Cour signale enfin qu'en vertu de la loi organique du fonds (article 5), ses réserves ne pourront être utilisées que pour autant que le taux d'endettement des pouvoirs publics soit inférieur à 60% du PIB.

8. CONCEPT DE RECETTES TOTALES

Les recettes totales décrites dans l'exposé général²⁴ ne comprennent traditionnellement pas les additionnels communaux et provinciaux. Ces recettes transitent par des comptes d'ordre de la Trésorerie.

Les recettes totales ne comprennent pas non plus la cotisation spéciale de sécurité sociale. Ces recettes transitent par un fonds d'attribution au sens de l'article 71 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

Par contre, sont comprises dans les recettes totales les recettes fiscales (douanes, TVA) transférées à l'Union européenne, qui transitent par un compte de trésorerie, et les recettes fiscales (TVA, IPP) transférées aux communautés et régions, à la sécurité sociale et à des bénéficiaires divers, qui transitent par des fonds d'attribution.

Il n'est pas aisé de déterminer sans ambiguïté quelles recettes sont perçues « pour compte de tiers » et lesquelles sont à reprendre dans le total des recettes de l'État pour ensuite être « attribuées », d'autant moins que des comptes de trésorerie et des fonds d'attribution sont utilisés pour les deux catégories.

La Cour des comptes est toutefois d'avis que pour une bonne information, l'ensemble des recettes perçues par l'État devrait figurer dans l'exposé général, en distinguant bien les recettes propres de l'État des recettes perçues pour compte de tiers.

²³ Il s'agit de recettes perçues pour compte de ce Fonds en 2004, à savoir : 538,6 millions provenant de la vente d'actifs de Belgacom, 197,5 millions pour compte de dividendes de Belgacom et 2,1 millions générés par la vente de licences de mobilophonie UMTS (voir à ce sujet le 165e cahier de la Cour des comptes, Volume I, session 2008-2009, pp. 58-59).

²⁴ Doc. parl. Chambre DOC 52 2221/001, p. 182-188.

PARTIE II – PROJET DE BUDGET DES VOIES ET MOYENS

1. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES RECETTES

Les recettes totales estimées baissent de 94.378 millions d'euros en 2009²⁵ à 93.747 millions d'euros en 2010 (- 0,7 %). Les attributions s'élèvent à 52.726 millions d'euros (+ 0,1 % par rapport à 2009). Le solde, soit 41.021 millions d'euros (- 1,6 %) est imputé sur le budget des voies et moyens. La part des voies et moyens²⁶ diminuera donc l'année prochaine, ainsi qu'en 2011.

Tableau – Part des voies et moyens dans le montant total des recettes

Année	2009	2010	2011
pourcentage	44,2 %	43,8 %	42,9 %

Source : Exposé général²⁷

L'augmentation des attributions se situe au niveau de la sécurité sociale (+ 3,4 %) sous la forme d'une hausse du financement alternatif et de l'Union européenne (+ 2,6 %). Les recettes attribuées aux régions et aux communautés diminuent respectivement de 0,2 et 1,8 %.

2. RECETTES FISCALES

Les recettes fiscales pour l'année 2010 sont estimées à 89.679 millions d'euros, soit une diminution de 1,4 % par rapport au montant prévu dans le budget ajusté 2009. Par rapport aux recettes probables pour l'année 2009, fortement influencées par la crise économique, il s'agit d'une augmentation de 5,9 %.

La majeure partie des recettes fiscales a été estimée à l'aide de la méthode dite macro économique²⁸ sur la base des recettes probables de 2009. En outre, il est tenu compte de l'incidence des mesures anciennes et nouvelles.

La Cour des comptes souligne que le rythme d'enrôlement a une influence importante sur les recettes fiscales et, partant, sur le solde budgétaire et le solde de financement. Ainsi, l'impact négatif sur le budget 2009 de l'enrôlement plus rapide en 2009 qu'en 2008 a été estimé par le SPF Finances à plus d'un milliard d'euros sur une base de caisse et à environ 1,9 milliard d'euros sur une base SEC²⁹.

Cet enrôlement accéléré en 2009 a, toutefois, une incidence positive sur le budget de 2010 et constitue l'une des raisons pour lesquelles le pourcentage d'augmentation estimé des recettes fiscales en 2010 par rapport à 2009 (+ 5,9 %) est considérablement supérieur à celui qu'on aurait pu escompter au vu de l'évolution de la croissance économique et des autres paramètres macro-économiques.

²⁵ Il s'agit des recettes réestimées (probables) pour 2009.

²⁶ Une partie importante de ces voies et moyens est, en outre, transférée à d'autres autorités et à la sécurité sociales (cf. partie III – Budget général des dépenses).

²⁷ Exposé général, p. 38.

²⁸ Le budget économique de septembre 2009 est la base de cette estimation.

²⁹ Il s'agit du solde de financement du pouvoir fédéral. Au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics, il y aurait une compensation partielle grâce à une amélioration du solde de financement des pouvoirs locaux (estimée à environ 800 millions d'euros).

Un autre facteur important est l'arrêt dit Cobelfret³⁰ réduisant le montant estimé des recettes pour 2009 d'un milliard d'euros³¹. Pour l'année 2010, une correction positive d'1 milliard d'euros a été apportée à cet effet à la base de départ, qui se compose des recettes probables pour 2009.

L'incidence estimée des mesures³² prises lors du conclave afférent au budget 2010 s'élève à + 656,5 millions d'euros. Les mesures parmi lesquelles la réduction du remboursement du diesel professionnel, le système de cliquet pour le diesel, l'adaptation du système des intérêts notionnel et la lutte contre la fraude fiscale entraînent des recettes supplémentaires. Inversement, la réduction de la TVA de 21 à 12 % pour les repas dans le secteur de l'horeca et la prolongation (jusqu'au 31 mars 2010) de la réduction de la TVA à 6 % dans le secteur de la construction ont un impact négatif sur les recettes. Concernant cette dernière mesure, il peut être souligné que, dans la pratique, un délai relativement long s'écoule parfois entre la date d'introduction de la demande de permis de bâtir et l'exécution effective des travaux de construction de sorte que l'effet budgétaire de cette mesure s'étalera probablement sur plusieurs années³³.

Les modalités précises des nouvelles mesures doivent encore être fixées dans des dispositions légales et réglementaires, de sorte que le produit estimé ne peut pas encore être estimé avec précision pour le moment.

Certaines des mesures précitées, parmi lesquelles la réduction de la TVA dans l'horeca et la prolongation de la réduction de la TVA dans le secteur de la construction pourraient avoir un impact positif sur les recettes fiscales et les cotisations sociales³⁴. Inversement, la contribution imposée aux banques, surtout à partir de 2011, peut engendrer un effet négatif sur les recettes fiscales (impôt des sociétés). Par prudence, de tels effets retours positifs ou négatifs ne sont cependant pas pris en compte dans le budget.

Conformément à la recommandation formulée par la commission d'enquête parlementaire³⁵, selon laquelle le gouvernement devrait établir chaque année, lors de la confection du budget, un plan anti-fraude, le conclave budgétaire a également adopté plusieurs mesures en vue d'améliorer le contrôle et la perception, à réorganiser et à améliorer le fonctionnement du SPF Finances et à lutter contre la fraude. En ce qui concerne le produit des mesures anti-fraude, il peut être souligné qu'il existe des difficultés pour les estimer avec précision et les attribuer à une année budgétaire déterminée³⁶.

³⁰ Dans cet arrêt, la Cour de justice européenne a estimé que l'interdiction de reporter la déduction RDT (revenus définitivement taxés) en Belgique était en contradiction avec une directive européenne.

³¹ Selon les chiffres les plus récents, les décaissements (remboursements) en 2009 à la suite de cet arrêt devraient, toutefois, se limiter à 150 millions d'euros et le remboursement de 850 millions d'euros ne serait effectué qu'en 2010 et 2011. Au niveau SEC, il n'y a toutefois pas de différence, étant donné que les dépenses doivent être imputées à l'année au cours de laquelle l'arrêt a été prononcé (2009).

³² Cf. relevé dans l'exposé général, p. 175 et suivantes.

³³ L'estimation pluriannuelle pour l'année 2011 (cf. Exposé général – tableau IIb – incidence complémentaire des mesures fiscales – p.175-178) n'a pas tenu compte de cet élément. Le coût de la mesure, estimé à 150 millions d'euros, a uniquement été intégré dans le budget de l'année 2010.

³⁴ Pour la baisse de la TVA dans l'horeca, un montant de 50 millions d'euros a toutefois été prévu dans les mesures d'accompagnement relatives à la lutte contre la fraude (entre autres la caisse enregistreuse électronique). L'exposé général ne contient toutefois pas d'estimations des recettes fiscales et parafiscales résultant de l'engagement du secteur d'accroître le nombre d'emplois.

³⁵ Enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale, Doc. parl., Chambre, 2008-2009, DOC 52 0034/004, p. 271.

³⁶ En exécution de la recommandation de la commission d'enquête parlementaire, la Cour des comptes collaborera à la mise au point d'une méthode d'évaluation a posteriori.

Pour certaines mesures décidées lors du conclave en matière de lutte contre la fraude³⁷, le principe de prudence a été appliqué et aucune recette n'a été inscrite, parce qu'une concertation complémentaire est encore nécessaire à propos des modalités d'exécution.

3. RECETTES NON FISCALES

Les recettes non fiscales passent de 9.709 millions d'euros (recettes non fiscales probables pour 2009) à 4.069 millions d'euros en 2010. La principale raison de cette diminution réside dans la disparition de la recette exceptionnelle de 2009 constituée par le remboursement du financement du SPV « Royal Park Investments » (4.646 millions d'euros).

L'estimation des recettes non fiscales pour 2010 tient compte de recettes à concurrence de 939,3 millions d'euros provenant des mesures d'aide accordées au secteur financier. Les notes justificatives ne contiennent aucune information sur la nature et la composition précises de ces recettes. Eu égard à leur importance budgétaire, il est recommandé d'intégrer dans l'exposé général ou dans le budget des voies et moyens une ventilation des recettes escomptées en fonction de leur nature (en particulier les recettes estimées issues des dividendes et les rémunérations dues en raison de l'octroi de la garantie de l'État) et par opération. La Cour des comptes souligne à cet égard que les recettes suivantes peuvent, notamment, être escomptées³⁸ :

- dividendes à la suite de la prise de participation dans BNP Paribas ;
- rémunération pour la garantie accordée en ce qui concerne un portefeuille d'actifs financiers (Fortis Banque et KBC) ;
- rémunération pour la garantie des engagements souscrits par certaines institutions financières (Dexia, Fortis Holding et SPV « Royal Park Investments ») ;
- rémunération pour la garantie accordée à la SNCB-holding ;
- rémunération pour la garantie accordée au holding communal ;
- indemnité pour l'aide accordée dans le cadre du sauvetage de la banque Kaupthing.

Dans le cadre du nouveau système de protection³⁹, un montant de 220 millions d'euros⁴⁰ a été inscrit pour 2010 à titre de contribution au fonds spécial de protection.

En 2011 et 2012, ce montant devrait s'élever respectivement à 670⁴¹ et 540⁴² millions d'euros.

La Cour des comptes souligne que ces recettes supplémentaires comportent également un risque, difficilement chiffrable et n'apparaissant donc pas dans l'estimation pluriannuelle.

³⁷ Il s'agit de la problématique des faux-particuliers, du contrôle de l'exonération d'impôt pour le personnel employé en Belgique auprès d'ambassades étrangères, du contrôle spécifique de l'activité belge d'une compagnie d'assurance étrangère et d'un meilleur échange des données relatives à la détection des revenus étrangers imposables en Belgique.

³⁸ La Cour publie dans son 166^e Cahier un article consacré aux conséquences pour les finances publiques des mesures d'aides accordées au secteur financier.

³⁹ Exposé général, p. 103-104.

⁴⁰ Le montant actuel de 90 millions d'euros, majoré d'un droit d'entrée de 130 millions d'euros.

⁴¹ Un droit d'entrée de 130 millions d'euros, majoré d'une prime périodique de 540 millions d'euros.

⁴² Le droit d'entrée disparaît à partir de 2012.

L'État garantit dorénavant tous les dépôts et quasi tous les produits de la branche 21 jusqu'à 100.000 euros. Si cette garantie devait être effectivement mise en œuvre, il va de soi que l'effet négatif sur les budgets futurs serait considérable.

Enfin, le budget prévoit aussi une contribution du secteur de l'énergie d'un montant de 235 millions d'euros.

4. FINANCEMENT DES COMMUNAUTES ET DES REGIONS

4.1 Quotes-parts d'impôts attribuées : montants globaux

Les moyens attribués à charge de l'impôt des personnes physiques et de la TVA aux communautés et aux régions dans le projet de budget 2010 ont été fixés conformément aux dispositions de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

Les quotes-parts d'impôts attribuées aux communautés et aux régions sont estimées pour 2010 à 28,9 milliards d'euros, soit 2,1 milliards d'euros de moins que dans le budget initial 2009.

Cette diminution importante des moyens à verser résulte de la crise financière et économique affectant la croissance du PIB ainsi que de l'inflation qui s'est avérée en 2009 nettement moins élevée qu'estimé lors de la confection du budget 2009. Ces deux paramètres interviennent directement dans le calcul des sommes revenant aux entités fédérées.

Le tableau suivant retrace l'évolution de ces paramètres :

	2009 initial	2009 ajusté	2009 probable	2010 initial
croissance	1,2	-1,7	-3,1	0,4
inflation	2,7	1	0	1,5

Source : Bureau du plan, budget économique

L'écart entre les montants inscrits au budget initial 2009 et ceux inscrits au projet de budget 2010 pour les communautés et régions est d'environ -7%, sauf pour la Région de Bruxelles-Capitale (-2%).

Cette situation s'explique essentiellement par l'augmentation de 6,5% de l'intervention de solidarité nationale en faveur de la Région de Bruxelles-Capitale, conformément à l'article 48 de la loi spéciale de financement⁴³.

4.2 Refinancement des communautés

Les accords du Lambermont prévoyaient le refinancement des communautés avec une répartition évolutive de ces moyens selon la clé IPP (c'est-à-dire la part des communautés dans le produit de l'impôt des personnes physiques) et la clé TVA (le nombre d'élèves).

En vertu de l'article 40 ter de la loi spéciale de financement, la répartition du refinancement des communautés s'opère en 2010 à 80% selon la clé IPP et 20% selon la clé TVA, ce qui donne la répartition effective suivante de ces moyens (1,38 milliards d'euros) :

- 501,1 millions d'euros (36,3%) pour la Communauté française

⁴³ Art. 48. § 1. A partir de l'année budgétaire 1990, une intervention de solidarité nationale annuelle est attribuée à la Région dont le produit moyen de l'impôt des personnes physiques par habitant est inférieur au produit moyen de l'impôt des personnes physiques par habitant pour l'ensemble du Royaume.

- 878,8 millions d'euros (63,7%) pour la Communauté flamande.

5. ATTRIBUTION D'UNE PARTIE DU PRODUIT DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE (TVA) A D'AUTRES BENEFICIAIRES

Des prélèvements sont opérés sur le produit de la TVA au profit de divers bénéficiaires. Les prélèvements les plus importants sont attribués aux communautés en vertu de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, et aux organismes de sécurité sociale, en vertu des articles 66 à 67quater de la loi-programme du 2 janvier 2001. Le financement alternatif de la sécurité sociale au moyen de la TVA a fortement augmenté au cours des années. L'Union européenne est le troisième bénéficiaire traditionnel des recettes de la TVA⁴⁴.

Ces dernières années, d'autres prélèvements ont été décidés pour plusieurs autres bénéficiaires, entraînant une baisse parallèle des recettes de TVA restant à l'État, au point qu'en 2009, d'après les projections disponibles en octobre 2009, la part de l'État serait légèrement négative. Pour 2010, les recettes nettes devraient être à nouveau négatives. Le tableau ci-dessous illustre cette évolution de 2001 à 2010⁴⁵.

Tableau – Évolution des recettes TVA et des prélèvements

	recettes		en %	en millions d'euros										
	recettes	augmentation en 1 an		Union européenne	Titrisation	Communautés	Sécurité sociale	Police intégrée	CREG	APETRA	Total TVA "attribuée"	Reste au BVM	% restant à l'État	
2001	17.940,2	-160,8	-0,9%	1.089,4		9.537,1	3.568,5					14.195,0	3.745,3	20,9%
2002	18.460,8	520,5	2,9%	826,3		9.938,5	4.490,6	43,1				15.298,5	3.162,3	17,1%
2003	18.754,0	293,2	1,6%	822,8		10.294,4	4.578,0	176,4				15.871,7	2.882,3	15,4%
2004	20.180,0	1.426,0	7,6%	566,5		10.607,8	7.833,8	180,3				19.188,3	991,7	4,9%
2005	21.334,5	1.154,4	5,7%	626,5		11.345,6	8.410,2	182,7	8,7			20.573,6	760,9	3,6%
2006	22.541,6	1.207,1	5,7%	445,8	35,0	11.847,4	9.072,0	185,7	12,1			21.598,1	943,5	4,2%
2007	23.764,1	1.222,5	5,4%	459,1	250,5	12.288,9	9.751,9	190,4	11,6			22.952,3	811,8	3,4%
2008	24.017,6	253,5	1,1%	461,3	50,5	13.205,2	10.076,9	197,4	11,6			24.002,9	14,7	0,1%
2009	23.228,6	-789,0	-3,3%	424,3	27,4	13.002,7	9.465,8	202,4	11,6	94,5		23.228,7	-0,1	0,0%
2010	24.439,2	1.210,6	5,2%	433,0	15,9	12.785,7	12.381,2	205,3	11,6	26,1		25.858,8	-1.419,6	-5,8%

Source : compte général de l'État ; exposé général pour 2009 et 2010

Pour remédier au problème posé par la réduction des recettes de la TVA restant à l'État, le législateur a décidé, pour 2009, de partiellement financer la sécurité sociale au moyen du produit de l'IPP (précompte professionnel), en cas d'insuffisance des recettes de la TVA (article 50 de la loi-programme du 17 juin 2009). Il a été fait usage de cette possibilité, sans qu'ait été pris un arrêté royal fixant l'insuffisance constatée des recettes de la TVA à couvrir par des recettes de l'IPP (2,4 milliards d'euros). La Cour des comptes préconise davantage de transparence en la matière.

Dans le projet de budget 2010⁴⁶, il n'est pas prévu d'utiliser les recettes de l'IPP pour compléter le financement de la sécurité sociale, ce qui entraîne des recettes TVA nettement

⁴⁴ Décision du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes.

⁴⁵ 2009 et 2010 : estimations de l'exposé général.

⁴⁶ Cf. exposé général, p. 184 et 190.

négatives pour l'État (-1.419,5 millions d'euros). L'inscription d'une recette négative signifie que l'État sera contraint de puiser dans ses autres ressources afin de satisfaire aux diverses attributions prévues.

En ce qui concerne APETRA⁴⁷, l'article 57 de la loi-programme du 22 décembre 2008 autorise des positions débitrices sur le fonds d'attribution (66.86). Il a été fait usage de cette possibilité pendant quelques mois en 2009. Les dépenses imputées en 2009 (94,5 millions d'euros) comprennent un arriéré concernant les années budgétaires 2007 et 2008. Pour 2010, le prélèvement sur la TVA est donc moins important (26,1 millions d'euros).

⁴⁷ La société anonyme de droit public à finalité sociale APETRA détient une grande partie du stock minimal obligatoire de pétrole brut et de produits pétroliers en Belgique.

PARTIE III – PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES

CHAPITRE I - GÉNÉRALITÉS

1. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES DÉPENSES

Les dépenses primaires de l'État, à savoir les dépenses hors charges d'intérêt, augmentent de 35.798 millions d'euros (budget ajusté 2009) à 39.132 millions d'euros (+ 9,3 %).

Cette forte augmentation résulte principalement d'une dotation complémentaire de 2.552 millions d'euros accordée à la sécurité sociale. Abstraction faite de celle-ci, les dépenses primaires augmentent encore de 2,2 %. Les autres hausses concernent essentiellement :

- le SPF Mobilité et Transport (+ 345,5 millions d'euros) : la dotation à la SNCB augmente à nouveau après avoir été réduite en 2009 ;
- les subsides au Service des pensions du secteur public (+ 227,3 millions d'euros);
- le SPF Affaires étrangères et Coopération au développement (+ 189,4 millions d'euros) : effort supplémentaire en matière d'aide au développement et provision unique pour la présidence européenne ;
- le SPP Intégration sociale (+ 175,8 millions d'euros) : augmentation des crédits accordés aux CPAS à la suite de la régularisation et de la crise économique et hausse de la dotation à Fedasil.

Plus de la moitié de ces dépenses primaires concerne des transferts au sein du secteur public, principalement à la sécurité sociale et au Service des pensions du secteur public.

L'estimation des dépenses primaires s'est basée, comme dans le budget 2009, sur une sous-utilisation de 400 millions d'euros.

En raison de la diminution des taux d'intérêt, les charges d'intérêt estimées (sur base économique) diminuent de 12.159 millions d'euros dans le budget ajusté 2009 à 11.590 millions d'euros en 2010.

2. MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Les quatre SPF horizontaux⁴⁸, le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement et la Trésorerie (en ce qui concerne les paiements effectués pour ces SPF) ont adhéré, depuis le 1^{er} janvier 2009, au projet Fedcom, qui prévoit l'introduction d'une comptabilité générale⁴⁹.

Conformément au calendrier élaboré par le gouvernement, cinq départements supplémentaires doivent adhérer au système à partir du 1^{er} janvier 2010. Il s'agit du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, du SPF Sécurité sociale et du SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale.

⁴⁸ Le SPF Chancellerie, le SPF Personnel et Organisation, le SPF Budget et Contrôle de la gestion et le SPF Technologie de l'information et de la communication.

⁴⁹ En exécution de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

L'introduction du projet auprès du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement est, toutefois, reportée au 1^{er} janvier 2011. La justification des documents budgétaires ne contient aucune information sur ce report.

3. DEROGATIONS A L'ARTICLE 52 DE LA LOI DU 22 MAI 2003 PORTANT ORGANISATION DU BUDGET ET DE LA COMPTABILITE DE L'ÉTAT FEDERAL

Les modalités de reventilation entre allocations de base sont fixées par l'article 52 de la loi du 22 mai 2003, qui prévoit une possibilité de redistribution au sein du programme pour les crédits d'engagement et au sein de la section pour les crédits de liquidation. Différents cavaliers budgétaires prévoient des dérogations à la loi, soit pour certaines sections, soit pour l'ensemble des sections comme l'article 1-01-5.

La Cour des comptes constate qu'un paragraphe 5 (nouveau) a été introduit au sein de cet article 1-01-5 permettant, par dérogation à l'article 52, au président du comité de direction d'un SPF de procéder aux redistributions de crédit d'engagement et de liquidation⁵⁰ après accord du président du comité de direction du SPF Budget et Contrôle de la Gestion.

Même si les montants concernés sont limités, la délégation d'une telle compétence à l'administration méconnaît le principe de responsabilité générale des ministres dans l'exécution du budget.

⁵⁰ Pour des augmentations qui ne peuvent dépasser un montant de 50.000 euros.

CHAPITRE II – SECTIONS DU BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES

Section 01 – Dotations

1. Programme 01.31.1 Liste civile

En application des mesures générales de contrôle des dépenses, le montant inscrit à ce programme (10,4 millions d'euros) est réduit dans le présent projet de budget de quelque 150.000 euros par rapport au budget ajusté de l'année 2009.

La Cour des comptes souligne que conformément à l'article 89 de la Constitution, la loi fixe la liste civile pour la durée de chaque règne. Actuellement, la liste civile est établie par la loi du 16 novembre 1993⁵¹. La Cour rappelle que conformément à cet article, la détermination du montant de la liste civile n'a lieu qu'une seule fois, au début du règne.

La Cour estime, en conséquence, que le montant de la liste civile doit être établi conformément aux prescriptions de la loi du 16 novembre 1993 (10,7 millions d'euros).

2. Dotation à la Communauté germanophone

Le projet de budget 2010 comprend un crédit de 127,9 millions d'euros au titre de dotation à la Communauté germanophone, en vertu de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

Le calcul de la dotation suivant la stricte application de la loi donnerait cependant un montant de 127,7 millions d'euros, soit 0,2 million de moins. A cette différence portant sur deux années (solde probable 2009 et dotation initiale 2010) s'ajoute un solde évalué à 2,7 millions d'euros en faveur de l'État résultant des différences constatées les années antérieures.

La Cour des comptes a déjà formulé plusieurs observations à ce propos⁵².

3. Dotation à la Commission communautaire commune

Une dotation au bénéfice de la Commission communautaire commune est prévue au budget en vertu de l'article 65 de la loi spéciale de financement, pour l'exercice des compétences visées à l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Le montant inscrit au projet de budget initial 2010, 35,2 millions d'euros, est légèrement plus élevé que le montant calculé selon l'article 65 précité⁵³.

Il existe également un solde cumulé depuis 1991 résultant des différences systématiques constatées entre les montants calculés et les versements effectifs, évalué à environ 50.000 euros en faveur de l'État.

⁵¹ Loi du 16 novembre 1993 fixant la liste civile pour la durée du règne du Roi Albert II, l'attribution d'une dotation annuelle et viagère à Sa Majesté la Reine Fabiola et l'attribution d'une dotation annuelle à Son Altesse Royale le Prince Philippe.

⁵² Voir Doc. Parl. Chambre, DOC 52 0993/003, p. 51 ; Doc. Parl. Chambre DOC 52 1924/002, p. 20.

⁵³ Environ 2.000 euros.

Section 02 – SPF Chancellerie du Premier ministre

1. Programme 02.31.2 – Institutions biculturelles

Chaque année, le SPF Chancellerie du Premier ministre accorde des dotations à trois institutions biculturelles, à savoir le Théâtre royal de la monnaie (TRM), l'Orchestre national de Belgique (ONB) et le Palais des beaux-arts (PBA).

La justification ne contient aucune information concernant les modalités de calcul de ces dotations. La Cour des comptes relève, par exemple, que les montants prévus pour l'année 2010 tiennent compte des dépenses afférentes à l'année 2009, en ce compris la part qui, faute de crédits suffisants, a été financée par le biais de la provision interdépartementale. Or, ces montants ne correspondent plus aux contrats de gestion existants. Selon la justification, de nouveaux contrats de gestion seront conclus pour les trois institutions⁵⁴.

2. Programme 02.32.1 – Service de la simplification administrative

Des crédits d'engagement et de liquidation de 3,1 millions d'euros sont inscrits à l'allocation de base ad hoc⁵⁵, en vue du financement de projets dans le cadre de la simplification administrative.

La Cour des comptes relève une nouvelle fois la nature incomplète de la justification de ce crédit⁵⁶. La justification contient une énumération de diverses actions ainsi qu'une référence générale au plan d'action fédéral de simplification administrative⁵⁷ soumis au conseil des ministres, mais sans préciser le coût de chacun des projets ni leur calendrier concret.

3. Programme 02.32.4 – Comité d'audit de l'administration fédérale

L'arrêté royal du 17 août 2007 portant création du Comité d'audit de l'administration fédérale (CAAF) prévoit que celui-ci dispose d'un budget, rattaché au budget des services généraux du Premier ministre. Ce budget couvre les frais de fonctionnement du CAAF, les dépenses liées au recours à des prestations techniques nécessaires à l'accomplissement des missions du CAAF et les jetons de présence des membres du CAAF.

L'arrêté royal du 17 août 2007 précise par ailleurs que le CAAF sera composé de sept experts indépendants. L'appel aux candidatures a été publié au Moniteur belge du 29 octobre 2009. Les experts indépendants ne seront pas rémunérés, mais auront droit à des jetons de présence et au remboursement des frais exposés dans le cadre de l'exercice de leur mandat. Le CAAF pourra faire appel à des experts extérieurs et disposera d'un secrétariat permanent.

Le CAAF devrait être opérationnel en 2010. Le montant des jetons de présence et le remboursement des frais exposés doivent encore être fixés par arrêté ministériel. La mise en place du secrétariat permanent doit, elle aussi, encore être réglée. Compte tenu de ces

⁵⁴ Lors de l'examen du budget initial 2009 (Doc. parl. Chambre, DOC 52-1527/002, p. 24), le gouvernement a déjà signalé qu'un nouveau contrat était en cours de discussion avec le TRM ; quant au contrat de gestion conclu en 2002 avec le PBA, pour une durée de cinq ans, il a été prorogé de plein droit étant donné qu'aucun nouveau contrat n'a été conclu à ce jour.

⁵⁵ Allocation de base 32.11.12.11.22.

⁵⁶ Voir également les commentaires et les observations de la Cour des comptes dans le cadre du budget initial 2009 (Doc. parl. Chambre, DOC 52-1527/002, p. 24).

⁵⁷ Sans qu'il soit toutefois possible d'établir un recoupement entre la justification sommaire du budget des dépenses et le plan d'action plus détaillé qui a été présenté au conseil des ministres.

éléments, et faute d'une justification plus détaillée, il n'est pas possible de juger si le crédit prévu, soit 188.000 euros, sera suffisant.

Section 03 – SPF Budget et contrôle de la gestion

1. Programme 03.41.1 – Crédits provisionnels

La Cour des comptes constate que le montant global des crédits provisionnels alloués à des dépenses diverses s'élève, comme en 2009, à quelque 1 % des dépenses primaires de l'État. Cette manière de procéder constitue un manquement au principe de la spécialité du budget.

Tableau – Crédits provisionnels pour dépenses diverses inscrits aux budgets initiaux 2006-2010

(en millions d'euros)					
Année	2006	2007	2008	2009	2010
Provision	51,1	140,6	197,9	338,7	305,3

Source : budgets généraux des dépenses pour la période 2006-2010.

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

Le maintien de la notion de « mesures diverses » dans la justification crée aussi la possibilité que la provision soit affectée à d'autres dépenses (non autrement précisées).

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 :

- formations certifiées (128,6 millions d'euros au titre d'allocations de compétence) ;
- mise en œuvre du plan relatif aux contrats de premier emploi (3,4 millions d'euros) ;
- mise en œuvre de l'accord sectoriel 2009-2010 pour la fonction publique fédérale (25,7 millions d'euros) ;
- régime de mobilité (21,9 millions d'euros) ;
- frais de justice et indemnités (76,9 millions d'euros) ;
- déménagement de plusieurs services (21,1 millions d'euros) ;
- nouveaux loyers et frais de première installation pour la Régie des bâtiments (8 millions d'euros) ;
- financement des demandes supplémentaires de crédits de personnel (10 millions d'euros) ;
- marge supplémentaire (9,7 millions d'euros).

Par rapport à la provision prévue pour l'année 2009, ce sont surtout les allocations de compétences qui subissent une augmentation (la provision passe de 81,9 à 128,6 millions d'euros). Cette augmentation s'explique par les arriérés importants qui seront liquidés

en 2010. Contrairement aux années précédentes, aucune provision n'a été prévue pour un dépassement de l'indice, en raison d'une estimation moins élevée de l'inflation.

2. Projet E-Budget

Le projet E-Budget vise à instaurer un système intégré pour la préparation et la confection définitive des différents documents budgétaires et pour la gestion des informations sous-jacentes. Les crédits d'engagement et de liquidation inscrits pour l'année 2010 à l'allocation de base destinée à cet effet⁵⁸ s'élèvent à 1,2 million d'euros.

La Cour des comptes fait observer que la justification de ces crédits est lacunaire. Elle ne contient aucun aperçu du coût global du projet, ni de calendrier. Pour l'année 2009, des crédits d'engagement d'un montant de 2,5 millions d'euros avaient déjà été prévus pour ce projet. Étant donné que sa réalisation a enregistré un retard, l'utilisation de ces crédits est incertaine.

3. Projet Fedcom

Le projet Fedcom vise à mettre en place une nouvelle comptabilité publique fédérale. Les principes de celle-ci figurent dans 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 1er janvier 2012 en vertu de la loi-programme du 22 décembre 2008. La loi et le projet pilote sont déjà entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2009 dans cinq services publics fédéraux⁵⁹. La nouvelle comptabilité sera introduite au sein des autres services publics fédéraux et de programmation en trois phases (phases d'implémentation), programmées le 1^{er} janvier des années 2010⁶⁰, 2011 et 2012.

La Cour des comptes souligne l'absence de transparence et d'explication dans la justification au sujet de l'évolution des dépenses. En outre, la justification ne contient pas suffisamment d'informations sur le nombre de personnes concernées par le projet et sur les charges de personnel qui en découlent. Il s'agit en l'occurrence des charges de personnel reprises dans les charges de personnel générales, des dépenses relatives aux experts Fedcom et des dépenses de consultance figurant dans les dépenses de fonctionnement.

Les dépenses inscrites au budget pour les prochaines années en ce qui concerne le projet Fedcom augmentent considérablement par rapport à l'estimation précédente. Dans l'estimation pluriannuelle actuelle, les crédits d'engagement relatifs au fonctionnement et aux investissements sont estimés, pour la période 2010-2013, à 11,5 millions d'euros⁶¹. Dans l'estimation pluriannuelle effectuée à l'occasion du budget de l'année 2009 (période 2010-2012), aucun crédit d'engagement n'avait été prévu à cet effet. Par ailleurs, les crédits inscrits à l'allocation de base 31.01.12.11.20 – Experts Fedcom, passent d'un montant annuel de 0,4 million d'euros à un montant annuel de 2 millions d'euros.

⁵⁸ Allocation de base 31.11.12.11.14 – Projet E-Budget.

⁵⁹ Il s'agit du SPF Chancellerie du Premier ministre, du SPF Budget et Contrôle de la gestion, du SPF Personnel et Organisation, du SPF Technologie de l'information et de la communication et du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (SPF pilotes).

⁶⁰ Le projet prévoit l'introduction de la nouvelle comptabilité publique fédérale le 1er janvier 2010 au sein du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, du SPF Sécurité sociale et du SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale. L'introduction au sein du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement était initialement aussi prévue au 1^{er} janvier 2010, mais a été reportée d'un an (voir Partie III, Chapitre I).

⁶¹ Allocations de base 31.10.12.11.12 et 31.10.74.22.12.

Section 04 – SPF Personnel et Organisation

Programme 02.31.1 – Personnel et Organisation

Un crédit d'engagement et de liquidation de 9,2 millions d'euros est inscrit pour la réforme et la modernisation de l'administration⁶².

Cependant, il n'est pas possible de vérifier la concordance entre ce crédit prévu et le coût des projets exposés dans la justification⁶³.

⁶² Allocation de base 31.10.12.11.52.

⁶³ Les dépenses totales estimées relatives à des projets chiffrés dans la justification s'élèvent à 7,7 millions d'euros. Par ailleurs, un certain nombre de projets sont également mentionnés sans qu'aucune information ne soit fournie quant à leur coût.

Section 12 – SPF Justice

1. Absence de crédit pour le transfert de détenus vers Tilburg

Dans le cadre de la lutte contre la surpopulation carcérale, le Conseil des ministres du 30 octobre 2009 a approuvé la convention conclue avec les Pays-Bas visant à utiliser 500 places disponibles dans la prison de Tilburg. Le programme de subsistance 12.51.0 de l'administration générale des établissements pénitentiaires contient à cet effet une nouvelle allocation de base⁶⁴. La Cour des comptes signale qu'aucun crédit n'y est toutefois inscrit. Les justifications annexées au projet de budget n'indiquent pas la raison de cette absence de crédit.

2. Risque de sous-estimation de certains crédits de personnel

Conformément aux instructions générales du gouvernement en matière de contrôle des dépenses⁶⁵, le SPF Justice a tenu compte, pour l'établissement de ses propositions budgétaires, d'une réduction de 0,7 % sur les crédits de personnel, par rapport aux crédits inscrits dans le budget ajusté de l'année 2009. En outre, un effort supplémentaire (17,5 millions d'euros) a été demandé lors du conclave budgétaire sur les crédits globaux de personnel de ce SPF, malgré l'application en 2010 d'une programmation sociale pour les agents travaillant dans les établissements pénitentiaires.

L'application de ces deux mesures aux crédits de la section 12 - SPF Justice a conduit à d'importantes variations de crédits de personnel (par rapport aux crédits inscrits dans le budget ajusté de l'année 2009) dont la justification apparaît insuffisante. En conséquence, la Cour des comptes ne peut exclure un risque de sous-estimation des crédits concernés, plus spécialement des crédits de personnel des services centraux du SPF (programme 12.40.0), qui sont réduits de 9,5 millions par rapport aux crédits inscrits dans le budget général des dépenses ajusté de l'année 2009 (45,2 millions d'euros).

3. Programme 12.51.6 – Corps de sécurité

En vertu de décisions prises par le 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 Justice.

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

La Cour signale que cette disposition est soumise au vote du législateur pour la troisième année consécutive, sans qu'aucune recette n'ait permis à ce jour de régulariser la position débitrice de ce compte. Elle constate en outre que la période maximale de six mois a été dépassée au cours des années 2008 et 2009. Il n'est pas exclu que cette situation se représente en 2010.

⁶⁴ Allocation de base 51.02.12.00.34.

⁶⁵ Circulaire n°593 du 28 janvier 2009.

4. Programme 12. 62. 4 – Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence

Le solde disponible de ce fonds, alimenté par des centimes additionnels sur les amendes pénales, passerait, selon les tableaux des crédits budgétaires, de 22,8 millions d'euros à la fin de l'année 2008 à 33,4 millions à la fin 2010 (optique liquidation).

Section 13 – SPF Intérieur

1. Programme 13.40.4 - Financement des provinces et communes

Le programme 13.40.4. – Financement des provinces et communes contient le crédit destiné au financement de la dotation à la ville de Bruxelles pour les charges inhérentes à son statut de capitale du royaume⁶⁶. Le mode de financement de cette intervention de l'État est fixé par l'article 64 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. En vertu de celui-ci, ces dotations sont indexées annuellement à partir d'un montant initial.

Le montant inscrit au projet de budget initial 2010, 97,8 millions d'euros, est plus élevé de 0,3 million d'euros que le montant calculé selon les paramètres légaux.

Cette somme est cependant insuffisante pour couvrir l'arriéré cumulé depuis 1994 résultant de la différence entre les montants calculés et les versements effectifs, évalué à 1 million d'euros en faveur de la ville de Bruxelles.

2. Programme 13.54.1 - Projet 112

Les subsides alloués à la société anonyme de droit public ASTRID⁶⁷ ont été transférés, dans le projet de budget général des dépenses 2010 du programme 13.56.1 - Police administrative générale-formation, prévention et équipement au programme 13.54.1 - Projet 112. Ainsi, toutes les dépenses relatives aux activités de la société sont regroupées au sein d'un même programme dont l'objet est la modernisation et l'intégration des actuels centres de secours accessibles par les numéros téléphoniques 100 et 101 et l'introduction du numéro d'urgence européen 112.

Un montant de 35,3 millions d'euros en engagement et en liquidation a été inscrit au projet de budget général des dépenses 2010 pour couvrir les frais de fonctionnement de l'infrastructure commune⁶⁸, et des montants de 9,2 millions d'euros en engagement et de 8,6 millions d'euros en liquidation sont prévus pour les frais d'investissement de l'infrastructure commune⁶⁹. L'augmentation correspond, par rapport au budget 2009, pour l'ensemble de ces deux allocations de base, à ce qui a été prévu par le conseil des ministres du 13 octobre 2009 pour 2010, soit deux millions d'euros. Une augmentation de 11,9 millions d'euros est prévue pour 2011.

Les dispositions relatives au calcul du subside dû à ASTRID pour ses frais de fonctionnement (arrêtés royaux du 12 décembre 2005⁷⁰ et du 21 décembre 2006⁷¹) prévoyaient cependant, à partir de 2009, le versement d'un subside complémentaire d'au moins 9 millions d'euros, correspondant aux frais de fonctionnement des blocs 3 et 4 qui ne sont toutefois pas encore complètement opérationnels.

⁶⁶ Allocation de base 40.40.43.00.08 - Dotation à la ville de Bruxelles.

⁶⁷ Loi du 8 juin 1998 relative aux radiocommunications des services de secours et de sécurité.

⁶⁸ Allocation de base 54.13.31.00.01 - Subside à la SA Astrid destiné à couvrir les frais de fonctionnement de l'infrastructure commune. Cette infrastructure se compose des blocs 1 et 2 (infrastructure de base), du bloc 3 (antennes supplémentaires et répéteurs) et du bloc 4 (services).

⁶⁹ Allocation de base 54.13.51.00.01 - Subside à la SA Astrid destiné à couvrir les frais d'investissement de l'infrastructure commune.

⁷⁰ Arrêté royal du 12 décembre 2005 modifiant l'arrêté royal du 8 avril 2003 établissant le deuxième contrat de gestion d'ASTRID, annexe, article 15.

⁷¹ 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, annexe, article 8.

La Cour des comptes constate que la justification du budget est insuffisante et devrait reprendre une estimation pluriannuelle plus précise des dépenses projetées en fonction de l'évolution et de la réalisation des différents projets. Les justificatifs ne font par ailleurs aucune référence à la base légale permettant le calcul du subside pour les frais de fonctionnement.

Il n'est pas non plus précisé de quelle manière les résultats de l'audit externe consacré au réseau de télécommunication ont été pris en compte pour l'établissement du budget.

3. Programme 13.54.7 - Centre de connaissance - Réforme de la sécurité civile

La réforme de la sécurité civile et des services d'incendie a été instaurée par la loi du 15 mai 2007⁷². Un montant de 3,3 millions d'euros tant en engagement qu'en liquidation a été inscrit dans le projet de budget des dépenses 2010 pour cette réforme.

La justification du budget ne précise pas la manière dont les crédits inscrits pour 2010 ont été fixés et ne contient pas de projection pluriannuelle des coûts engendrés par cette réforme en fonction de son évolution prévue.

En particulier, la création, au sein de chaque province, de zones de secours, bénéficiant d'une autonomie en matière de gestion administrative, opérationnelle et budgétaire est prévue par les articles 14 et 15 de la loi du 15 mai 2007. Ces zones, au nombre de 32, ont été définies par l'arrêté royal du 2 février 2009. L'article 67 de la loi prévoit l'octroi d'une dotation fédérale à l'ensemble de ces zones, devant être à terme équivalente à la dotation que les communes leur fourniront. Les modalités de fixation et de versement de la dotation fédérale doivent faire l'objet d'un arrêté royal pris en application de l'article 69 de la loi. En absence de cet arrêté royal, la dotation fédérale aux zones de secours ne peut être calculée ni liquidée.

4. Programme 13.55.2 - Projets dans le cadre de la politique des étrangers

Fonds dans le cadre de la politique de migration

La Cour des comptes constate que la situation du fonds⁷³, telle que reprise dans le projet de budget des dépenses 2010, indique que celui-ci n'aurait aucune activité.

Les recettes affectées au fonds⁷⁴ sont effectivement reprises dans le projet de budget mais aucun chiffre n'est inscrit en regard des crédits variables mis à charge du fonds, ce qui signifie qu'aucune dépense n'est prévue.

Le fonds a été inscrit pour la première fois au budget général des dépenses 2008 et n'a pas été utilisé cette année-là. Des dépenses ont été effectuées en 2009 pour un montant de 0,5 million d'euros alors qu'aucun montant n'était inscrit dans le budget⁷⁵.

En tout état de cause, le solde du fonds au 31 décembre 2009 devrait tenir compte des dépenses effectuées. En outre, les soldes estimés au 31 décembre 2009 et au 1^{er} janvier 2010 devraient correspondre.

⁷² Loi relative à la sécurité civile.

⁷³ Créé sur base de l'article 10 de la loi portant des dispositions diverses (I) du 21 décembre 2007.

⁷⁴ Budget des voies et moyens, Titre I, section II recettes non fiscales, chapitre 13, article 39.00.01- Subsidés perçus en provenance de la Communauté européenne pour l'exécution de projets dans le cadre de la politique des étrangers (3,9 millions d'euros).

⁷⁵ Des engagements ont été pris pour un montant de 0,6 million d'euros.

5. 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 fonds⁷⁶ est destiné au 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'équipements, d'infrastructure et de prévention.

Lors de l'ajustement du budget 2009, un montant de 34,1 millions d'euros a été inscrit pour les crédits de liquidation. A la date du 11 novembre 2009, seul un montant de 9,6 millions d'euros a été payé, pour des arriérés afférents aux engagements 2004-2008. Aucun montant n'a été engagé sur les crédits de 2009, s'élevant à 25 millions d'euros.

Le projet de budget général des dépenses 2010 prévoit un crédit de 25 millions d'euros en engagement et de 20,2 millions d'euros en liquidation.

En 2010, le montant prévu en liquidation pourrait s'avérer insuffisant, par rapport aux besoins, estimés par l'administration à 41,5 millions d'euros. Ce montant reprend les éléments suivants :

- 4,4 millions d'euros qui représentent le solde des engagements 2004-2008,
- 24,8 millions d'euros représentant le montant des engagements qui devraient encore être pris en 2009 pour des mesures dans le cadre « sommets européens : police et prévention 2009 ». Cet encours serait dès lors liquidé en 2010,
- 8,6 millions d'euros⁷⁷, représentant la liquidation pour des mesures en faveur de la police,
- 3,7 millions d'euros⁷⁸ pour des mesures « prévention des sommets européens ».

Il convient de souligner que le solde disponible du fonds au cours de l'année 2010, est estimé à 72,1 millions d'euros par le projet de budget.

La Cour des comptes rappelle qu'elle a déjà fait plusieurs remarques sur le fonctionnement de ce fonds⁷⁹, notamment quant à l'importance de l'encours restant à apurer.

Enfin la justification du projet de budget ne fournit aucune précision quant à la fixation des montants inscrits au projet de budget général des dépenses 2010. Il y aurait lieu de prévoir, au sein des justifications, une situation du fonds reprenant la totalité de l'encours ainsi que les prévisions de dépenses.

6. Programme 13.56.8 – Sécurité locale intégrale

Au sein de la direction générale « Politique de sécurité et de prévention », la direction « sécurité locale intégrale » procède au suivi, à l'accompagnement et au soutien des autorités locales dans le développement de leur politique de prévention de la criminalité⁸⁰.

⁷⁶ Créé par la loi du 10 août 2001, modifiée par les articles 463,465 et 466 de la loi programme (I) du 24 décembre 2002. Les recettes de ce fonds sont prélevées sur l'IPP.

⁷⁷ A engager en 2010.

⁷⁸ A engager en 2010.

⁷⁹ Voir notamment doc. parl. Chambre, DOC 52 0993/003 2007/2008, p.59 et 60, Doc. parl. Chambre DOC 52 1527/002-2008/2009 p. 30-31, Doc. parl. Chambre DOC 52 1924/002-2008/2009 p.25.

Afin de financer cette politique, il existe au sein de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSS-APL) un fonds de sécurité et de prévention, alimenté par des recettes TVA attribuées à la sécurité sociale⁸¹.

Les ressources actuelles du fonds s'élèvent à 40,9 millions d'euros ; un montant de 34,7 millions d'euros est alloué au SPF Intérieur et un montant de 6,2 millions d'euros au SPF Justice.

Lors du Conseil des ministres du 24 octobre 2008⁸², il a été décidé de réintégrer ce fonds au sein du budget général des dépenses 2010.

Une nouvelle allocation de base⁸³, au montant de 37,5 millions d'euros en engagement et en liquidation a été créée au sein de la section 13 du projet de budget général des dépenses 2010 afin de subsidier les pouvoirs locaux dans leur politique de prévention de la criminalité. La Cour des comptes constate que les justificatifs relatifs à cette allocation de base sont insuffisants quant à l'utilisation de ce crédit et ne contiennent pas de projection pluriannuelle des subventions aux pouvoirs locaux pour leur politique de prévention de la criminalité.

Par ailleurs, une nouvelle allocation de base au montant de 6,2 millions d'euros en engagement et en liquidation a été créée au sein de la section 12 - Justice pour subsidier les pouvoirs locaux dans l'encadrement des mesures et peines alternatives⁸⁴. Les justifications afférentes à cette allocation de base sont également insuffisantes.

7. Programme 13.56.9 - Bâtiments de la police

Fonds d'exécution du mécanisme de correction créé lors du transfert d'immeubles de l'ancienne gendarmerie aux communes et aux zones de police pluricommunales

D'après le projet de budget 2010, ce fonds⁸⁵ devrait présenter au 31 décembre 2009 une situation débitrice de 2,1 millions d'euros en engagement et de 1,2 million d'euro en liquidation. La situation devrait se dégrader en 2010 car la recette affectée au fonds a été estimée à 1 million d'euros⁸⁶ alors que les dépenses⁸⁷ prévues par le mécanisme de correction dans le cadre du transfert d'immeubles de l'ancienne gendarmerie aux communes

⁸⁰ Articles 69 à 72 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales.

⁸¹ Le mécanisme de financement est prévu par l'article 66 §2, 1° de la loi programme du 2 janvier 2001.

⁸² Confirmant des décisions antérieures des Conseils des ministres des 27 février 2008 et 18 mars 2007 d'inscrire ce fonds au sein du budget.

⁸³ Allocation de base 56.81.43.00.01-Subsides aux pouvoirs locaux dans le cadre des plans d'action subsidiés et mesures gardiens de la paix.

⁸⁴ Allocation de base 52.03.43.00.01-Subsides aux pouvoirs locaux en vue du financement de l'encadrement des peines alternatives.

⁸⁵ Créé par l'article 135 de la loi-programme du 2 août 2002 au sein de la section 18 - Finances et transféré au SPF Intérieur par l'article 79 de la loi-programme du 27 décembre 2005.

⁸⁶ Projet de Budget des voies et moyens 2010, Titre I, section II recettes non fiscales, chapitre 13, article 48.00.01 - Revenus des zones de police suite à l'entrée en vigueur du mécanisme de correction créé lors du transfert des immeubles de l'ancienne gendarmerie aux zones de police, du produit de la vente d'immeubles que les zones de police ont cédé et du loyer que les zones de police payent pour l'occupation temporaire d'immeubles qu'elles ont cédé lors de leur transfert, mais qu'elles veulent occuper temporairement.

⁸⁷ Sur l'allocation de base 56.90.43.00.01-Paiement aux communes et aux zones de police pluricommunales suite à l'application du mécanisme de correction institué à l'occasion du transfert des immeubles de l'ancienne gendarmerie aux communes et aux zones de police pluricommunales.

et aux zones de police pluri communales⁸⁸ devraient s'élever comme en 2009 à 6,6 millions d'euros.

Le solde débiteur serait donc, au 31 décembre 2010, de 7,8 millions d'euros en engagement et de 6,9 millions d'euros en liquidation. Il y a lieu de remarquer que l'article 2.13.5 du projet de budget général des dépenses 2010 n'autorise qu'un solde débiteur maximal de 2,9 millions d'euros.

La Cour des comptes insiste pour qu'une solution structurelle au financement et au fonctionnement de ce fonds soit trouvée car si les paiements aux communes et aux zones de police sont stables, les recettes, liées notamment à des ventes d'immeubles, peuvent se révéler insuffisantes pour couvrir les dépenses prévues.

8. Programme 13.63.0 - Centres intégrés d'appel d'urgence

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

En 2010, le fonds budgétaire sera remplacé, quasi intégralement, par des crédits budgétaires.

Ce fonds⁸⁹ présenterait au 1^{er} janvier 2010 une position débitrice de 0,05 million d'euros en liquidation et de 0,1 million d'euros en engagement⁹⁰.

Des dépenses au montant de 0,2 million d'euros sont encore prévues à charge de crédits de liquidation de ce fonds, sans que des recettes soient inscrites au projet de budget. Ainsi le solde débiteur au 31 décembre 2010 s'élèverait en engagement à 0,1 million d'euro et en liquidation à 0,2 million d'euros. Ces positions débitrices, tout comme en 2009, ne sont autorisées par aucune disposition légale.

⁸⁸ En application l'article 248 *quater* de la loi du 7 décembre 1998 et de l'arrêté royal du 9 novembre 2003 modifié par l'arrêté royal du 29 novembre 2007.

⁸⁹ Créé par l'article 91 de la loi-programme du 9 juillet 2004, modifiée par les articles 78 et 79 de la loi-programme du 27 décembre 2005.

⁹⁰ Voir Doc. parl. Chambre DOC 52 1924/002-2008/2009 p.26.

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

1. Schéma 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).

Les dépenses totales au titre de l'APD en faveur de la coopération au développement passent de 1.891 millions d'euros (estimation ajustée pour 2009) à 2.393 millions d'euros en 2010, soit une augmentation de près de 27 %. Ces dépenses correspondent à 0,7 % du revenu national brut⁹¹.

Le budget 2010 de la division organique 14.54 – Direction générale de la coopération au développement (DGCD) augmente de 95,8 millions d'euros pour atteindre 1.457,2 millions d'euros⁹². Ce budget comprend des dépenses non affectées à l'APD pour un montant de 40 millions d'euros. Par ailleurs, la Cour des comptes constate que les allocations de base 51.21.31.00.01 – Octroi de garantie et soutien financier aux exploitations de biens d'équipement belges et de services (auparavant, bonifications d'intérêt) et 53.51.01.00.01 – Gestion civile des crises : provision interdépartementale, ont été transférées de la division organique 54 – DGCD⁹³ aux divisions organiques 51 – Direction générale des affaires bilatérales et 53 – Direction générale des affaires multilatérales et de la mondialisation. En compensation, les crédits destinés à l'aide d'urgence⁹⁴ sont passés de la division organique 53 à la division organique 54 – DGCD (nouvelle allocation de base 54.52.35.00.83 – Prévention, aide d'urgence, aide à la réhabilitation à court terme). Cette opération n'a donc pas d'effet important sur la part de la division organique DGCD dans le total des dépenses affectées à l'APD. Celle-ci s'élève comme les années antérieures à environ 60 %⁹⁵.

Ces dernières années, l'aide au développement réalisée par la Belgique a présenté des variations importantes⁹⁶, dues en majeure partie aux remises de dettes. Pour l'année budgétaire 2010, les remises de dettes sont estimées à 409,5 millions d'euros. La Cour des comptes souligne à cet égard qu'il s'agit principalement de remises de dettes déjà prévues dans le budget 2009 mais qui ne seront pas réalisées cette année. Les dépenses prévues en 2009 pour l'aide au développement sont inférieures de 309,4 millions d'euros à l'estimation initiale, parce que le montant des remises de dettes se limitera en 2009 à 45,5 millions d'euros (contre 357,9 millions d'euros prévus dans le budget initial 2009). Exprimé en pourcentage, l'écart par rapport à l'objectif (0,56 % du RNB, alors que l'objectif était fixé à 0,60 %) reste limité parce que le RNB est inférieur aux estimations.

⁹¹ Voir l'exposé général de l'année budgétaire 2010, note de solidarité, Doc. parl., Chambre, DOC 52-2221/001, p. 105-107.

⁹² Les montants sont affectés à l'APD sur la base des liquidations.

⁹³ Respectivement, des allocations de base 54.46.31.00.01, 54.41.01.00.01 et 54.41.03.00.51.

⁹⁴ Auparavant, allocation de base 53.41.35.00.80.

⁹⁵ Les 40 % restants sont à la charge d'autres instances et pouvoirs publics (tels que le SPF Affaires étrangères, le SPF Finances, l'Office national du ducroire, les communautés, régions, provinces, communes, ...).

⁹⁶ Ainsi, un pic de 0,60 % a été atteint en 2003, suivi toutefois d'une forte baisse en 2004 pour atteindre 0,41%. En 2005 et 2006, les pourcentages enregistrés ont été respectivement de 0,53 % et 0,50 %. Une nouvelle réduction a eu lieu en 2007, jusqu'à 0,43 %, suivie d'une nouvelle augmentation (importante) pour atteindre 0,48 % en 2008. Le pourcentage actuel de l'estimation pour 2009 s'élève à 0,56 %.

Au cours des prochaines années, les remises de dettes devront être compensées par une augmentation structurelle des crédits de dépenses si l'objectif légal de 0,7 % du RNB est maintenu. En effet, les remises de dettes successives des dernières années ont fortement réduit les possibilités pour l'avenir. A cet égard, il n'apparaît pas clairement comment cette norme pourra être atteinte en 2011 à l'aide des crédits prévus dans l'estimation pluriannuelle. La Cour des comptes constate que les dépenses à imputer au budget en matière d'aide au développement n'augmentent que de manière limitée dans l'estimation pour 2011. Toutefois, aucune information n'est fournie sur les remises de dettes prévues ni, donc, sur le montant total de l'aide au développement prévue au titre de l'APD.

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

Selon cette disposition budgétaire, l'État peut conclure en 2010 de nouveaux engagements pluriannuels avec les pays partenaires pour un montant total de 250 millions d'euros (soit une augmentation de 50 millions d'euros). Cette croissance n'est que partiellement couverte par une augmentation du crédit inscrit à l'allocation de base prévue à cet effet⁹⁷ : les crédits d'engagement et de liquidation passent à 210 millions d'euros, soit une augmentation de 27 millions d'euros.

En outre, l'encours des engagements bilatéraux, à exécuter par la CTB, est augmenté de 50 millions d'euros et peut s'élever à 750 millions d'euros au maximum⁹⁸. Les budgets des prochaines années devront donc prévoir des moyens supplémentaires pour réaliser tous les engagements contractés.

Tableau - Évolution du montant maximum des nouveaux engagements pluriannuels et de l'encours maximum des engagements bilatéraux

(en millions d'euros)

Année	2006	2007	2008	2009	2010
Nouveaux engagements pluriannuels	175	175	175	200	250
Encours	550	700	700	700	750

Source : budgets généraux des dépenses

3. Présidence européenne en 2010

Une provision interdépartementale de 74 millions d'euros est prévue pour couvrir les dépenses relatives à la présidence belge de l'Union européenne (allocation de base 21.01.01.00.01).

Eu égard à l'importance budgétaire de ce crédit, il y a lieu de détailler dans la justification du budget les coûts estimés et leur mode de calcul, ainsi que la répartition entre les départements concernés.

⁹⁷ Allocation de base 54.10.54.00.02 – Couverture des frais opérationnels de la CTB et approvisionnement des comptes cogérés ou gérés par le partenaire.

⁹⁸ Le 31 décembre 2008, cet encours s'élevait à 618 millions d'euros.

Section 16 – Ministère de la Défense nationale

1. Évolution générale du budget

Les crédits de liquidation du ministère de la Défense nationale s'élèvent pour 2010 à 2.740,0 millions d'euros (2.674,9 millions d'euros de crédits de liquidation dissociés et 65,1 millions d'euros de crédits de liquidation variables). Par rapport au budget ajusté 2009, ces crédits diminuent de 98,2 millions d'euros.

Le tableau ci-dessous montre qu'une partie importante de cette économie est réalisée au niveau des dépenses d'investissement en équipement militaire (diminution de 57,6 millions d'euros). Ces dépenses concernent principalement l'apurement des obligations en souffrance en matière d'investissement.

Tableau – Comparaison entre le budget ajusté 2009 et le budget initial 2010⁹⁹

(en millions d'euros)

Libellé	Type de crédits	Budget ajusté 2009	Budget initial 2010	Différence
Crédits de personnel	Limitatifs	1.816,6	1.783,4	-33,2
	Variables	0	12,0	+12,0
	<i>Total</i>	<i>1.816,6</i>	<i>1.795,4</i>	<i>-21,2</i>
Dépenses de fonctionnement	Limitatifs	525,6	521,5	-4,1
	Variables	40,8	20,5	-20,3
	<i>Total</i>	<i>566,4</i>	<i>542,0</i>	<i>-24,4</i>
Dépenses d'investissement en équipement militaire	Limitatifs	297,6	281,4	-16,2
	Variables	74,2	32,5	-41,7
	<i>Total</i>	<i>371,4</i>	<i>313,8</i>	<i>-57,6</i>
Intérêts de retard	Limitatifs	1,8	1,8	0
Subsides et contributions internationales	Limitatifs	76,1	81,6	+5,5
	Variables	0,1	0,1	0
	<i>Total</i>	<i>76,2</i>	<i>81,7</i>	<i>5,5</i>
Autres investissements (hors équipement militaire)	Limitatifs	5,4	5,2	-0,2
Total	Limitatifs	2.723,1	2.674,9	-48,2
	Variables	115,1	65,1	-50
	Total	2838,2	2740,0	-98,2

Source : budget général des dépenses

La Cour des comptes souligne que le Conseil des ministres du 15 octobre 2009 a décidé d'augmenter les crédits de liquidation du budget 2009 du ministère de la Défense nationale de 34,4 millions d'euros. Ces crédits supplémentaires seront principalement utilisés pour apurer une partie des obligations encore en souffrance en matière d'investissement. Les crédits nécessaires pour l'année budgétaire 2010 peuvent ainsi être réduits.

⁹⁹ Sur la base des crédits de liquidation, répartis selon la classification Sec.

En outre, la diminution des dépenses d'investissement en équipement militaire découle d'une baisse des crédits variables de dépenses liée à des recettes estimées moins élevées, provenant de la vente de matériel et d'infrastructure¹⁰⁰.

Les crédits de personnel et les dépenses de fonctionnement diminuent respectivement de 21,2 et 24,4 millions d'euros. Les subsides et contributions internationales augmentent quant à eux de 5,5 millions d'euros.

En raison de la diminution des crédits d'investissement, le département s'écartera encore davantage l'année prochaine de l'objectif formulé antérieurement dans le plan directeur visant à réduire la part des dépenses de personnel au profit des investissements.¹⁰¹

2. Crédits de personnel

Le ministère de la Défense nationale s'efforce depuis longtemps déjà de réduire son effectif. Le nouveau plan de réforme du ministre de la Défense nationale réaffirme cet objectif¹⁰². Ainsi, l'objectif est d'atteindre, pour 2013, un effectif de 34.000 unités, dont 32.000 militaires et 2.000 civils.

Le ministère de la Défense nationale a entrepris ces dernières années diverses initiatives pour atteindre cet objectif. Ces initiatives visent notamment un transfert de militaires vers d'autres services publics ou le secteur privé¹⁰³. Dans le courant de l'année 2009, la possibilité d'une suspension volontaire des prestations (SVP) a également été introduite¹⁰⁴.

Le tableau ci-dessous montre que, les années précédentes, la réduction des effectifs n'a pas engendré de réduction des dépenses de personnel du fait du vieillissement du personnel, de quelques mesures pécuniaires et de l'inflation. Pour l'année 2010, la diminution prévue des dépenses de personnel résulte notamment d'une inflation estimée moins élevée.

¹⁰⁰ Le budget des voies et moyens prévoit que les recettes issues de l'aliénation de matériel excédentaire et des biens immobiliers peuvent être affectées à de nouveaux investissements en matériel et en infrastructure. Il s'agit du fonds de remploi des recettes provenant de l'aliénation de matériel, de matières ou de munitions excédentaires (programme 50.2) et du fonds de remploi des recettes provenant de l'aliénation de biens immeubles (programme 50.3).

¹⁰¹ Cf. aussi les commentaires de la Cour des comptes sur les projets de budget de l'État de l'année 2009. L'objectif était de ramener les dépenses de personnel à 50 % du budget total pour 2015 au profit des investissements (25%) et des dépenses de fonctionnement (25%).

¹⁰² Plan du ministre de la Défense nationale « La finalisation de la transformation – octobre 2009 », tel qu'examiné en commission de la Défense nationale de la Chambre le 21 octobre 2009 (CRIV 52 COM 665, p. 25) – cf. point 3.

¹⁰³ Il s'agit notamment de la mise de militaires à la disposition des communes dans le cadre de la délivrance des cartes d'identité électroniques (e-ID), du SPF Justice (affectation au sein de l'administration centrale, des maisons de justice et en tant qu'agent pénitentiaire), des zones de police et du projet « *Calltaker* » (mise en service du nouveau numéro d'urgence européen 112). Le département tente aussi de conclure des conventions avec le secteur privé (notamment dans le secteur de la construction et des transports).

¹⁰⁴ Titre 7, chapitre 4, de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses. Les militaires qui sont à cinq ans de la date normale de mise à la pension peuvent demander la suspension volontaire de leurs prestations tout en conservant 75 % de leur traitement.

Tableau – Évolution des dépenses de personnel et des effectifs (militaires et civils)

Année	2006	2007	2008	2009 ¹⁰⁵	2010 ¹⁰⁶
Effectifs	41.724	40.849	40.028	38.701	37.165
Dépenses de personnel (en millions d'euros)	1.767,5	1.766,4	1.778,1	1.816,6	1.795,4

Source : ministère de la Défense nationale

La faisabilité de la diminution prévue à 34.000 unités demeure en grande partie déterminée par le succès de la mesure SVP précitée. L'impact budgétaire de cette mesure n'est, toutefois, pas explicité dans la justification du budget général des dépenses.

La Cour des comptes souligne, à titre d'information, que l'économie réalisée grâce à cette mesure a été estimée par le département à 12,5 millions d'euros. Cette estimation se base sur l'hypothèse selon laquelle 1.000 membres du personnel supplémentaires¹⁰⁷ auront recours à ce régime en 2010.

3. Plan de restructuration du ministre de la Défense nationale

La Cour des comptes fait observer que le budget général des dépenses ne contient aucune information sur le plan de réforme¹⁰⁸ proposé en octobre 2009 et son impact éventuel sur les budgets actuel et futurs.

Elle constate que les hypothèses budgétaires de départ du plan¹⁰⁹, qui peut être consulté sur le site internet du département, et celles du budget ne concordent pas complètement.

Tableau – Comparaison des hypothèses de départ du plan de restructuration du ministère de la Défense nationale et du budget initial 2010

(en millions d'euros)

Libellé	Plan de restructuration	Budget initial	Différence
Crédits limitatifs	2.708,2	2.674,9	- 33,6
Intérêts F-16	2,0	2,0	0
Recettes affectées	81,0	65,1	-15,9
- Revenus provenant des prestations pour tiers	27,5	22,0	-5,5
- Recettes provenant de la vente d'équipement militaire	53,5	43,1	-10,4
Total	2.791,2	2.742,0	49,5

Source : ministère de la Défense nationale

¹⁰⁵ Budget ajusté 2009.

¹⁰⁶ Budget initial 2010.

¹⁰⁷ Outre les 1.138 personnes qui se sont déjà inscrites en 2009 pour bénéficier de cette mesure.

¹⁰⁸ Plan du ministre de la Défense nationale « La finalisation de la transformation – octobre 2009 ».

¹⁰⁹ Le plan figure sur le site internet du ministère de la Défense nationale. www.mil.be. L'annexe C contient les hypothèses budgétaires de départ.

4. Opérations extérieures

Par le passé, la Cour des comptes a souligné à plusieurs reprises l'insuffisance de la justification des dépenses consacrées aux opérations extérieures¹¹⁰.

La justification du budget des dépenses pour l'année 2010 contient pour la première fois un relevé détaillé des missions extérieures prévues, ainsi que du nombre estimé de membres du personnel concernés.

Cette analyse pourrait encore être affinée à l'avenir en indiquant également le coût estimé par opération.

¹¹⁰ Voir, par exemple, les commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour les années budgétaires 2008 et 2009.

Section 18 – SPF Finances

Programme 18.70.0-Documentation patrimoniale. Fonds budgétaire relatif au paiement des avances en matière de créances alimentaires (Fonds SECAL)

Dans ses commentaires et observations sur le projet de budget 2009, la Cour des comptes s'était interrogée sur la faisabilité de la réalisation de la recette inscrite pour le fonds, au montant de 25,9 millions d'euros, tant cette recette estimée s'écartait des réalisations des années précédentes (2,8 millions en 2006, 4,6 millions en 2007, 5,6 millions en 2008). Cette prévision de recette n'a pas été modifiée lors de l'ajustement du budget 2009¹¹¹.

Les recettes versées au fonds au 16 novembre 2009 s'élèvent à 4,6 millions d'euros.

Le solde calculé au 31 décembre 2009, qui atteint - 25,6 millions d'euros sur la base de la recette inscrite au budget, apparaît dès lors sous-estimé. En effet, à la date du 16 novembre 2009, le solde s'élève déjà à - 44,2 millions d'euros et pourrait atteindre -46,8 millions d'euros au 31 décembre 2009.

Pour 2010, la recette estimée est de 6,4 millions d'euros et les dépenses prévues sont de 18,3 millions d'euros. Compte tenu des réalisations 2009, le solde au 31 décembre 2010 s'élèverait alors à -58,7 millions d'euros, au lieu de -37,5 millions prévus dans le projet de budget général des dépenses 2010. La position débitrice autorisée par l'article 2.18.6 du projet de budget général des dépenses est fixée à 58,5 millions d'euros maximum.

Des mesures structurelles sont nécessaires pour assurer l'équilibre de ce fonds, afin de remédier à l'écart récurrent entre ses dépenses et ses recettes, ces dernières étant insuffisantes par rapport aux besoins du fonds¹¹².

Par ailleurs, la Cour des comptes relève que les avances accordées par le fonds n'ont pas d'impact sur le solde de financement car ce type de dépense est considéré par le SEC comme un « octroi de crédit ». La Cour fait cependant remarquer à nouveau que ce mode de calcul ne tient pas compte du risque de défaillance des débiteurs d'aliments. Elle préconise que l'impact probable sur le solde de financement soit estimé à l'aide d'un coefficient tenant compte de l'incertitude pesant sur la perception des créances nées au profit de l'État, par analogie avec ce que prévoit la réglementation européenne en matière d'estimation des créances fiscales¹¹³.

¹¹¹ Doc.parl. Chambre, DOC 52 2008-2009 1527/002 p.40 et Doc.parl. Chambre, DOC 52 2008-2009 1924/002 p.31.

¹¹² La Cour des comptes consacre un article à ce fonds dans son 166^e Cahier.

¹¹³ Doc.parl. Chambre, DOC 52 2008-2009 1924/002 p.31.

Section 19 – Régie des bâtiments

1. Programme 19.55.2 – Dotations à la Régie des bâtiments – Loyers et travaux d'installation standard

Le crédit inscrit à l'allocation de base 55.22.41.00.01 contient la dotation destinée à couvrir les loyers et les travaux d'installation standard des bâtiments pris en location pour le compte de l'État par la Régie des bâtiments. Cette dotation est ramenée de 409,1 millions d'euros en 2009 à 395,3 millions d'euros en 2010. Par ailleurs, un montant de 8 millions d'euros a été prévu dans la provision interdépartementale inscrite à la section 03 du budget général des dépenses ; il servira prioritairement à payer les loyers, les travaux de première installation et les travaux d'installation standard que le conseil des ministres a approuvés dès avant le 30 septembre 2009.

La Cour des comptes souligne que le crédit prévu pour l'année 2010, complété par la provision, est inférieur aux crédits nécessaires sur la base de la situation actuelle¹¹⁴. C'est dans ce cadre qu'il a de nouveau été décidé¹¹⁵, lors du conclave consacré au budget de l'année 2010, de confier à un groupe de travail la réalisation d'un monitoring des bâtiments pris en location et de procéder, au moment du contrôle budgétaire, à une adaptation de la dotation pour les loyers et/ou de la provision. En conséquence, l'ampleur de la réduction des surfaces prises en location que l'État parviendra à réaliser déterminera également dans quelle mesure le crédit pourra s'avérer suffisant (ou insuffisant).

2. Programme 19.55.2 – Dotations 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 bâtiments¹¹⁶. La dotation prévue passe de 31,0 millions d'euros en 2009 à 37,5 millions d'euros en 2010¹¹⁷, ce qui représente une hausse de 2,6 millions d'euros par rapport à la précédente estimation pluriannuelle.

Tableau – Évolution prévue de la dotation pour l'amortissement des charges des financements alternatifs

	(en millions d'euros)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Budget initial 2008	15,4	24,1	26,5	30,3	41,4		
Budget initial 2009		24,4	31,5	34,9	46,6	46,5	
Budget initial 2010			31,0	37,5	45,3	45,2	55,9

Source : Régie des bâtiments

En raison principalement des projets prévus dans le cadre du plan directeur 2008-2012 pour une infrastructure pénitentiaire avec des conditions de détention humaines, la dette relative

¹¹⁴Étant donné la situation actuelle et les projets prévus pour les mois à venir, la Régie des bâtiments a estimé les moyens nécessaires à 412,2 millions d'euros. Compte tenu des restrictions au niveau des crédits de personnel, le gouvernement est néanmoins parti du principe que les dépenses afférentes aux contrats de location existants peuvent être limitées à quelque 98 %.

¹¹⁵Cette décision a été prise en conseil des ministres du 6 mars 2009, mais elle est restée sans suite jusqu'à présent.

¹¹⁶Il s'agit principalement d'emprunts contractés auprès d'organismes financiers publics et privés, de la location-vente, de conventions de promotion, etc.

¹¹⁷La hausse est due principalement au démarrage des amortissements des bâtiments WTC 2 et WTC 3 en 2010.

aux financements alternatifs¹¹⁸ continuera d'augmenter au cours des prochaines années. Selon des projections de la Régie des bâtiments, cette dette, estimée à 355,9 millions d'euros au 1^{er} janvier 2010, continuera de s'accroître pour atteindre 424,6 millions d'euros fin 2010¹¹⁹ et 513,3 millions d'euros fin 2012¹²⁰. Les amortissements augmenteront également au cours des années à venir.

Eu égard aux répercussions budgétaires importantes des financements alternatifs, il est souhaitable que ces modes de financement soient commentés de manière plus circonstanciée dans l'exposé général ou dans la justification du budget général des dépenses. Étant donné que les effets de certains contrats se prolongeront jusqu'en 2037, il est important d'inclure également des informations concernant les incidences à long terme. La décision de procéder au financement alternatif devrait être précédée d'une analyse des coûts-bénéfices ainsi que d'une analyse détaillée des risques.

¹¹⁸Solde du capital à amortir, sans intérêts.

¹¹⁹Cette augmentation résulte principalement du financement alternatif du palais de Justice de Liège et du Musée royal de l'Afrique centrale à Tervuren.

¹²⁰Le chiffre avancé pour 2012 ne tient pas encore compte d'une série de projets prévus, tels que la construction de quatre nouvelles prisons et de nouveaux palais de Justice (à Dinant et à Namur) dont les conséquences ne seront perceptibles qu'après 2012.

Section 21 – Pensions

1. Pensions des militaires (article 531.1133)

Depuis le 1^{er} janvier 2009, le mode de calcul d'un certain nombre de pensions militaires a été modifié¹²¹.

Les principales différences par rapport à l'ancien mode de calcul sont les suivantes :

- nouvelles limites d'âge pour certaines catégories de pensionnés ;
- révision des bonifications pour études ;
- bonification de carrière de deux ans pour tous les grades ;
- nouveau traitement de référence à prendre en considération (il ne s'agit plus du dernier traitement d'activité lié au grade, mais du traitement moyen des cinq dernières années de la carrière) ;
- suppléments de traitement qui sont dorénavant pris en considération pour le calcul de la pension (allocation de commandement pour officiers, allocation de formation pour sous-officiers et allocation de maîtrise pour volontaires) ;
- nouvelle annuité pour les services actifs prestés avec conservation du traitement (1/50^e au lieu d'1/60^e), et ce en combinaison avec la suppression du pourcentage de majoration pour l'ancienneté de grade acquise.

La justification ne contient aucune information sur le surcoût budgétaire (pour l'année 2010 et les années suivantes) entraîné par ces modifications.

En outre, la Cour des comptes souligne que, comme le programme de calcul (Pencalc) du Service des pensions du secteur public (SdPSP) n'a pas été adapté en temps voulu, il convient également de tenir compte des arriérés qui ne seront liquidés qu'en 2010.

2. Fonds des pensions de la police intégrée

La Cour des comptes fait observer que la fixation des soldes à ristourner du fonds des pensions de la police intégrée est toujours basée sur une clé de répartition provisoire, plus de huit ans après l'entrée en vigueur du statut unique.

Le fonds des pensions de la police intégrée, qui a été créé par la loi du 6 mai 2002¹²² en tant que service particulier de l'Administration des pensions, finance les pensions de retraite allouées aux anciens membres du personnel des services de la police intégrée, ainsi que les pensions de survie accordées aux ayants droit. Pour que le fonds puisse supporter cette charge, tous les employeurs des fonctionnaires de police (tant l'État que les corps de police locaux) ont été d'office affiliés à ce fonds. Étant donné que le fonds assume uniquement le financement des « nouvelles pensions », qui ont pris cours à partir du 1^{er} avril 2001 (date du nouveau statut de la police intégrée), il réalise, dans une première phase, des excédents considérables, qui sont reversés aux caisses de pensions concernées.

¹²¹ Arrêté royal du 7 janvier 2009 mettant en vigueur certains articles de la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires du cadre actif des forces armées et l'arrêté royal du 14 juin 2007 portant des dispositions relatives à la pension et à l'aménagement de la carrière des militaires du cadre actif.

¹²² Loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale.

La répartition de ces ristournes doit, en vertu de la loi, s'opérer sur la base d'une clé de répartition fixée par arrêté royal. Cet arrêté d'exécution doit être pris après avis de la Commission des pensions de la police intégrée, créée en vertu de la loi précitée.

La Cour des comptes a déjà souligné par le passé¹²³ que la répartition des ristournes aux caisses de pensions initiales s'opérait sur la base d'avances calculées en fonction d'une clé de répartition provisoire et suivant des méthodes différentes. Le ministre des pensions avait annoncé la fixation de la clé de répartition et l'élaboration de l'arrêté royal dans un futur proche¹²⁴.

Toutefois, il n'y a pas encore été procédé à ce jour. Les principales raisons semblent être le retard dans le renouvellement des mandats des membres de la Commission et des divergences concernant la clé de répartition provisoire.

¹²³ Cf. les commentaires et observations de la Cour des comptes sur le budget initial pour l'année 2005 (Doc. parl., Chambre, DOC 51 1370/002, p. 79-80), les commentaires sur le compte d'exécution du budget de l'année 2004 (162^e Cahier de la Cour des comptes, p. 262-267) et les commentaires sur l'ajustement du budget de l'année 2006 (Doc. parl., Chambre, DOC 51 2449/002, p. 59).

¹²⁴ Doc. parl., Chambre, DOC 51 2449/002, p. 109.

Section 24 – SPF Sécurité sociale

Programme 24.55.2 – Allocations aux handicapés

La Cour des comptes signale une nouvelle fois la justification lacunaire du crédit destiné aux allocations aux handicapés¹²⁵ Vu l'ampleur de ce crédit, il serait opportun de préciser dans la justification l'impact des différents facteurs ayant une incidence sur ces dépenses, comme le nombre estimé d'allocations, l'évolution du délai de traitement des dossiers et les modifications de la réglementation. En l'absence d'éléments concrets à ce sujet, il n'est pas possible d'évaluer le caractère suffisant du crédit prévu.

Par le passé, le crédit inscrit à ce programme s'est avéré à plusieurs reprises insuffisant. Le crédit prévu pour l'année 2009 (1.744,3 millions d'euros) avait déjà été intégralement utilisé fin octobre. Le déficit de l'année 2009, estimé par l'administration à 22,6 millions d'euros, devra à nouveau être financé par le biais d'avances à la charge d'un compte d'ordre de la trésorerie.¹²⁶ L'utilisation de ce compte d'ordre a pour effet de maintenir temporairement les dépenses précitées en dehors du budget général des dépenses.

¹²⁵Cf. commentaires de la Cour des comptes sur le budget de l'année 2008 (Doc. parl., Chambre, DOC 52-0993/003, p. 75-76) et de l'année 2009 (Doc. parl., DOC 52-1527/002, p. 46-47).

¹²⁶Compte d'ordre 87.02.06.15 – Allocations aux handicapés. Un ancien solde débiteur, d'un montant de 60,5 millions d'euros, a été apuré par le biais de crédits budgétaires au cours du mois d'août 2009.

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

1. Justification des crédits

La Cour des comptes souligne le caractère sommaire de la justification de la plupart des allocations de base. Les objectifs poursuivis ne sont que rarement traduits en objectifs opérationnels et le mode de calcul de la plupart des crédits n'est pas expliqué. Par conséquent, il est difficile de juger si les crédits inscrits sont suffisants. Cette remarque vaut en particulier pour les points suivants :

- fonds Kyoto (cf. point 2) ;
- achat de vaccins anti pandémiques¹²⁷ ;
- dépenses relatives aux accidents du travail¹²⁸ ;
- fonds de réduction du coût global de l'énergie¹²⁹ ;
- crédit provisionnel destiné aux investissements dans les économies d'énergie¹³⁰.

2. 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, dit « fonds Kyoto », supporte les coûts administratifs (coûts de personnel et de fonctionnement) liés à l'exécution des accords conclus dans le cadre du protocole de Kyoto.

La Cour des comptes constate que les recettes estimées pour l'année budgétaire 2010 sont insuffisantes pour financer tous les engagements prévus. De ce fait, le fonds, suivant les tableaux budgétaires, se clôturera avec un solde négatif de 0,4 million d'euros à la fin de 2010. Or, en vertu des articles 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. Dès lors, une partie limitée des dépenses prévues ne pourra en principe pas être engagée.

Par ailleurs, il n'est pas certain que les recettes prévues pour l'année 2009 pourront être réalisées¹³¹. Une modification du système de financement, qui doit aboutir à des recettes supplémentaires, est en préparation, mais ne prendra probablement effet (si elle est approuvée) qu'en 2010. Dès lors, tant le solde initial que le solde final du fonds pourraient être inférieurs en 2010 aux prévisions des tableaux budgétaires.

¹²⁷ Allocation de base 52.31.12.11.01

¹²⁸ Allocation de base 53.13.34.41.01

¹²⁹ Allocation de base 58.11.41.70.01

¹³⁰ Allocation de base 58.21.01.00.01

¹³¹ Fin octobre 2009, les recettes réalisées s'élevaient seulement à 1,9 million d'euros, alors qu'un montant de 4,1 millions d'euros était prévu dans le budget ajusté 2009.

Section 32 – Économie, PME, Classes moyennes et Énergie

1. Remarques concernant les fonds budgétaires

1.1. Remarque générale

La Cour des comptes constate que plusieurs fonds budgétaires inscrits à la section 32 du projet de budget 2010, présentent, à des degrés divers, des lacunes détaillées ci-dessous, notamment l'absence de dispositions légales afférentes à ces fonds, l'insuffisance de la justification budgétaire, le manque de rigueur des estimations des recettes et des dépenses inscrites dans les tableaux du budget, en particulier pour les fonds créés depuis quelques années dans le domaine de l'énergie. Par ailleurs, le fonds de lutte contre le surendettement est sur-utilisé (voir infra) et présente une position débitrice importante tandis que des fonds comme le fonds Banque carrefour des entreprises (voir infra) ou le fonds d'analyse des produits pétrolier (FAPETRO)¹³² voient leurs moyens sous-utilisés.

1.2. Fonds inscrits au budget général des dépenses ou supprimés de ce budget sans base légale

En vertu de l'article 62 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, la création de fonds budgétaires doit se faire par une loi organique. Cette loi précise la finalité du fonds et la nature des recettes qui lui seront affectées. De même, la suppression de ces fonds - et donc leur disparition du budget - doit aussi être déterminée par la loi. L'ensemble de ces lois modifient la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires. La lecture d'une version coordonnée et actualisée de cette loi permet donc d'avoir une vision complète de la situation des fonds budgétaires. Ainsi, le fonds pour des investissements/dépenses dans le domaine énergétique¹³³, et le fonds Banque carrefour des entreprises¹³⁴ ont été inscrits au sein de la section 32 du budget général des dépenses sans que les bases légales aient été prises. Le 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 naturel¹³⁵, qui n'est plus inscrit au budget depuis 2008, n'a pas été supprimé par la loi. De la même manière le fonds de réduction forfaitaire pour le chauffage au gaz naturel et à l'électricité¹³⁶ ne figure pas dans le projet de budget 2010 bien qu'il n'ait pas été supprimé par une disposition légale.

La Cour des comptes insiste, comme elle l'a déjà fait auparavant¹³⁷, sur le fait que la création et la suppression des fonds budgétaires doivent avoir une base légale et ne peuvent résulter d'inscriptions dans le budget.

¹³² Voir à ce propos l'article paru au 163^e Cahier de la Cour des comptes, p. 276-278. Le solde du fonds a été quasiment multiplié par trois de 2003 à 2009, passant de 3,5 à 9,5 millions d'euros. Voir également l'article consacré à ce fonds dans le 166^e Cahier de la Cour des comptes, décembre 2009.

¹³³ Inscrit au programme 32.42.9, inscrit pour la première fois au budget général des dépenses 2009.

¹³⁴ Inscrit au programme 32.44.5, inscrit pour la première fois au budget général des dépenses 2009.

¹³⁵ Créé par la loi portant des dispositions diverses (I) du 27 décembre 2006 et inscrit pour la première fois au budget 2007 au programme 32.42.6.

¹³⁶ Inscrit au programme 32.52.2 du budget 2009.

¹³⁷ Notamment dans le rapport sur le projet de budget 2009 : Doc. parl. Chambre DOC 52 1527/002, p.53-55.

1.3. Programme 32.42.9 - Domaine énergétique

Fonds pour des investissements/dépenses dans le domaine énergétique

Les justificatifs sont toujours insuffisants en ce qui concerne la finalité de ce fonds créé en 2009 sans disposition légale adéquate¹³⁸. La recette prévue de 250 millions d'euros en 2009¹³⁹ n'ayant pas encore été versée, le fonds n'est pas encore opérationnel.

1.4. Programme 32.44.5 - Banque carrefour des entreprises

Fonds Banque carrefour des entreprises

Outre le défaut de base légale et les justifications lacunaires de ce fonds, la Cour des comptes constate, qu'au 4 novembre 2009, seules des dépenses de 62.000 euros ont été effectuées à sa charge. Une recette de 500.000 euros a été versée dans le courant de l'année 2009 (sur le million prévu)¹⁴⁰. Le projet de budget 2010 ne prévoit aucune dépense, mais bien une nouvelle recette de 1 million d'euros¹⁴¹. Ce fonds est donc actuellement sous-utilisé.

1.5. Programme 32.44.7 - Distributions et expositions

Fonds pour l'organisation d'expositions internationales

Selon le projet de budget, ce fonds devrait présenter une position débitrice de 44.000 euros au 31 décembre 2010. La position débitrice était de 9.000 euros au 31 décembre 2008 et est de 11.800 euros au mois de novembre 2009.

Des dépenses de 35.000 euros sont prévues pour 2010 à charge du fonds, sans prévision de recette et sans que la situation antérieure du fonds le permette.

La Cour rappelle qu'une position débitrice est contraire à l'article 62 de loi du 22 mai 2003.

1.6. Programme 32.49.2 - Fonds de lutte contre le surendettement

La Cour des comptes constate qu'au 3 novembre 2009 la position débitrice de ce fonds¹⁴² est, en engagement et en liquidation, de 4,9 millions d'euros, le maximum autorisé par l'article 2.32.3 du budget 2009 étant de 5 millions d'euros. Plusieurs remarques ont déjà été émises par la Cour des comptes à propos du financement de ce fonds¹⁴³.

Le Conseil des ministres du 13 octobre 2009 a approuvé un projet de loi prévoyant une augmentation de la contribution des pourvoyeurs de crédits ainsi qu'une contribution de la part des secteurs des télécommunications, des assurances et des casinos.

¹³⁸ Doc. parl. Chambre DOC 52 1527/002, p.53-55.

¹³⁹ Budget des voies et moyens 2009, Titre I, section II, recettes non fiscales, chapitre 32, article 37.00.01-Contribution du secteur énergétique : recette affectée au fonds.

¹⁴⁰ Budget des voies et moyens 2009, Titre I, section II recettes non fiscales, chapitre 32, article 16.00.19-Produit de la commercialisation des données de la banque carrefour.

¹⁴¹ Projet de budget des voies et moyens 2010 : Titre I, section II recettes non fiscales, chapitre 32, article 16.11.07-Produit de la commercialisation des données de la banque Carrefour.

¹⁴² Loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis.

¹⁴³ Doc.parl., Chambre, 51 2449/002, pp. 65 – 66, Doc.parl. Chambre DOC 51 2704/003, p. 61, Doc. parl. Chambre DOC 52 993/003, pp. 83-84 et Doc.parl. Chambre DOC 52 1924/002, p. 35, ainsi que le 165^e Cahier de la Cour des comptes, pp. 622-645.

L'intention est d'assurer le financement structurel du fonds en faisant passer ses recettes de 2,8 millions d'euros à 7,6 millions d'euros dès 2010¹⁴⁴.

Par ailleurs les campagnes de prévention¹⁴⁵ sont supprimées dans l'attente du retour à l'équilibre du fonds.

Les crédits variables du fonds sont fixés dans le projet de budget 2010 à 2,8 millions d'euros en engagement et en liquidation.

Ce montant pourrait s'avérer insuffisant par rapport aux besoins du fonds établi pour 2010 dans une fourchette allant de 4,5 à 6 millions d'euros. Il convient de rappeler que le fonds n'a pas la maîtrise de ses dépenses étant donné que la prise en charge des honoraires des médiateurs, fixés par l'arrêté royal du 18 décembre 1998, fait l'objet d'une décision judiciaire.

La disposition légale particulière autorisant le fonds à présenter une position débitrice de 5 millions d'euros figure à nouveau dans le projet de budget 2010¹⁴⁶. Le conseil des ministres précité s'est toutefois engagé à ce que les dépenses annuelles du fonds ne dépassent pas le total des recettes annuelles et le remboursement des arriérés de dette.

Enfin, les justificatifs ne font pas état d'une projection pluriannuelle qui reprendrait la situation actuelle du fonds, la situation des obligations en souffrance ni les possibilités de redressement en fonction des nouvelles mesures devant assurer une augmentation structurelle des recettes.

1.7. Programme 32.52.1 - Mesures sociales énergie

Cette division organique est profondément remaniée dans le projet de budget 2010 et se présente de la manière suivante :

- Programme 32.52.1 – fonds de réduction forfaitaire pour le chauffage au gasoil de chauffage.

Le fonds est toujours inscrit au budget mais les dépenses prévues à sa charge (10 millions d'euros) concernent non pas son objet, réduction pour chauffage au gasoil, mais la réduction forfaitaire pour chauffage au gaz et à l'électricité. Comme aucune recette n'a encore été perçue au profit de ce fonds en 2009, et qu'aucune recette n'est prévue en 2010, le fonds présenterait, selon les tableaux du projet de budget, un solde négatif de 10 millions d'euros au 31 décembre 2010, ce qui est contraire à l'article 62 de la loi du 22 mai 2003.

- Programme 32.52.2 – fonds de réduction forfaitaire pour le chauffage au gaz naturel et à l'électricité.

Ce programme et le fonds qui y était inscrit ne figurent plus au projet de budget 2010. Aucune disposition légale n'a encore supprimé le fonds. Par ailleurs, une recette de 2,8 millions d'euros (sur les 10 millions prévus) a été perçue dans le courant de l'année 2009 et est actuellement toujours inutilisée. Le fonds ayant été apparemment supprimé, le solde au 31 décembre 2009 devrait être désaffecté et reversé au Trésor. Toutefois, une recette de 10 millions d'euros est inscrite au projet de budget des voies et moyens pour 2010 et

¹⁴⁴ Montant de recette inscrit au projet de budget des voies et moyens 2010 : Titre I, section II recettes non fiscales, chapitre 32, article 38.20.01 - Prélèvement d'un pourcentage du solde restant dû des crédits hypothécaires et des crédits à la consommation.

¹⁴⁵ Prévues par l'article 430 de la loi-programme du 22 décembre 2003 et pour lesquelles une recette spécifique a été prévue par l'article 36 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) et perçue à partir de 2007. Une première campagne de prévention a eu lieu en 2009.

¹⁴⁶ Article 2.32.3.

affectée à ce programme 32.52.2. qui n'est plus repris dans le projet de budget général des dépenses¹⁴⁷.

Il conviendrait que des dispositions adéquates soient prises afin de clarifier cette situation.

2. Programme 32.42.3 - Financement du passif nucléaire

La Cour des comptes constate que, tout comme en 2008 et 2009¹⁴⁸, aucun montant n'a été inscrit sur les crédits de liquidation du présent projet de budget pour la dotation à 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)¹⁴⁹. L'échéancier prévu par l'arrêté royal du 16 octobre 1991¹⁵⁰ n'est donc plus respecté¹⁵¹, et un nouvel échéancier n'a pas encore été fixé, malgré ce qui avait été annoncé par le secrétaire d'État au budget¹⁵².

Avant 2008 d'autres suppressions ou diminutions de ces dotations avaient déjà eu lieu, et avaient entraîné un nouvel échéancier et un report de charges sur les années ultérieures¹⁵³. Selon la justification du projet de budget 2010, suffisamment de moyens sont disponibles à l'ONDRAF pour le passif technique du CEN. Selon les calculs de l'administration, qui tiennent compte d'un rattrapage des dotations de 2008 et 2009 et, dès 2010, d'une dotation de 16,6 millions d'euros, la période de versements serait prolongée jusqu'en 2025 au lieu de 2019.

En ce qui concerne les crédits d'engagement, un montant de 70,6 millions d'euros serait à prévoir au projet de budget 2010, selon l'administration. La Cour des comptes constate que, comme en 2009, un montant de 8,5 millions d'euros est inscrit au projet de budget 2010, sans que la justification ne contienne de précision à ce sujet.

Par ailleurs, une dotation est due à l'ONDRAF pour le passif technique de l'IRE (Institut des Radios éléments)-partie bâtiment, comme prévu par l'arrêté royal du 16 octobre 1991¹⁵⁴. Le gouvernement a décidé de n'inscrire au projet de budget 2010 qu'un montant de 0,1 million d'euros. D'après les justificatifs ce montant correspond à des coûts périodiques réguliers (études, inventaires). Depuis 2009 aucun crédit, ni en engagement, ni en liquidation n'est prévu afin de couvrir les frais de démantèlement proprement dits. Ceux-ci ont été estimés à 1,2 million d'euros par an de 2010 à 2045. La non-inscription de ces crédits a pour conséquence un report de charge sur les budgets ultérieurs.

¹⁴⁷ Projet de budget des voies et moyens 2010, titre I, section II recettes non fiscales, chapitre 32, article 46.40.01 – cotisation fédérale sur l'électricité.

¹⁴⁸ Doc. parl. Chambre DOC 52 1527/002, p.52.

¹⁴⁹ Allocation de base 42.30.31.22.13 - dotation à l'ONDRAF pour le passif technique du CEN.

¹⁵⁰ Modifié par les arrêtés royaux du 18 décembre 1998 et du 10 mai 2007.

¹⁵¹ Il prévoyait pour les années 2008 et 2009 respectivement des crédits de 17,3 millions d'euros et 17,6 millions d'euros.

¹⁵² Doc. parl. Chambre DOC 52 1527/007, p.173

¹⁵³ Doc. parl. Chambre DOC 51 1370/002, p.86-87.

¹⁵⁴ Allocation de base 43.30.31.22.24 - Dotation à l'ONDRAF pour le passif technique de l'IRE (partie bâtiments).

Section 33 – SPF Mobilité et Transports

1. Création de deux nouveaux fonds budgétaires

Deux nouveaux fonds budgétaires ont été inscrits dans le présent projet de budget général des dépenses pour l'année 2010, l'un au programme 33.51.2 (« Fonds relatif au fonctionnement de l'Autorité de sécurité ferroviaire ») et l'autre au programme 33.51.3 (« Fonds relatif au fonctionnement de l'organisme d'enquête sur les accidents ferroviaires »). En l'occurrence, le recours à la technique des fonds organiques vise avant tout à permettre la couverture des dépenses de ces organismes au moyen de recettes propres.

La Cour des comptes signale qu'au sein de ce SPF, il existe d'autres services dont les dépenses doivent, en vertu de dispositions particulières, être également couvertes par des recettes propres, essentiellement des redevances dues par les sociétés contrôlées.

Indépendamment des autres fonds budgétaires déjà existants, on peut mentionner :

- l'autorité de surveillance des services de la navigation aérienne (BSA-NSA) (Programme 33.52.0 et plus particulièrement les allocations de base 11.00.06 et 12.00.48) ;
- le Corporate Flag State Governance (Programme 33.53.0, activité 7) ;
- le service chargé du contrôle des organismes de contrôle technique des véhicules routiers (notamment programme 33.56.0, allocation de base 11.00.07) ;
- le service d'homologation des véhicules types (Programme 33. 56.4, activité 5).

2. Non-prise en compte du coût des consultations du Registre national

Depuis 2007, la consultation des données reprises dans le Registre national par les différentes autorités publiques n'est plus tarifée en fonction d'un montant fixé forfaitairement, mais en fonction du nombre de consultations effectives. Par suite de l'insuffisance de crédit au cours des années antérieures, le SPF Mobilité et Transports a accumulé vis-à-vis de ce service un arriéré de paiement de quelque 1,2 million d'euros. Pour l'année 2010, le coût des consultations a été estimé par le SPF à environ 1 million d'euros.

La Cour constate que le présent projet de budget général des dépenses ne reprend aucun crédit permettant de faire face tant à l'arriéré constaté qu'aux dépenses qui devraient être engendrées par les consultations attendues en 2010.

3. Programme 33.52.4 – Aéroport de Bruxelles-National : Assainissement des terrains expropriés par l'État au profit de l'aéroport - Projection pluriannuelle des dépenses

Selon les projections pluriannuelles contenues dans les justifications annexées au projet de budget général des dépenses pour l'année 2010, les dépenses relatives à cet objet devraient croître au cours des prochaines années pour représenter 4,6 millions d'euros en 2011 et 13,2 millions en 2012. Pour 2013, plus aucune dépense n'est prévue.

En 2006, une étude réalisée par un expert indépendant avait conclu que le coût d'assainissement global des terrains expropriés par l'État devrait atteindre 25 millions d'euros au minimum et 40 millions au maximum. On ne peut donc exclure que de nouvelles dépenses importantes soient encore nécessaires en 2013.

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

1. Programme 44.55.1 – Sécurité d'existence

La Cour des comptes souligne la justification lacunaire de l'évolution des subsides de l'État versés aux CPAS. Sont visées, en l'espèce, l'allocation de base 55.11.43.52.16 – Subside CPAS droit à l'intégration sociale¹⁵⁵ et l'allocation de base 55.12.43.52.23 – Subsidés CPAS loi du 2 avril 1965¹⁵⁶. Les crédits inscrits sur ces allocations de base s'élèvent respectivement à 575,6 millions d'euros et 331,6 millions d'euros, soit une augmentation de respectivement 5 et 25 % par rapport aux crédits de 2009.

Il ressort des informations que la Cour des comptes a pu obtenir auprès du SPP Intégration sociale que le calcul du crédit inscrit sur l'allocation de base 55.11.43.52.16 tient compte des effets de la crise économique, qui entraînera une hausse du nombre de bénéficiaires. La forte progression des dépenses estimées sur l'allocation de base 55.12.43.52.23 résulte du projet de régularisation d'un certain nombre de personnes¹⁵⁷. La justification ne contient aucune information concernant les paramètres retenus pour calculer le crédit, en particulier l'estimation du nombre de bénéficiaires supplémentaires en raison de la crise ainsi que du nombre de personnes régularisées qui percevront une aide du CPAS¹⁵⁸.

2. Programme 44.55.3 – Accueil des réfugiés

La dotation destinée à l'Agence fédérale d'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil), qui s'établit à un peu plus de 300 millions d'euros, augmente de près de 22 % par rapport au budget ajusté de l'année 2009. Cette hausse résulte de l'accroissement des capacités d'accueil et du taux d'occupation escompté.

Même si le crédit a été augmenté, il n'est pas certain qu'il suffira à financer la totalité des besoins.¹⁵⁹ Lors du conclave consacré au budget de l'année 2010, il a été décidé de procéder, au moment du contrôle budgétaire, à une actualisation de son montant en fonction des besoins.

¹⁵⁵ Il s'agit de la part de l'État dans le revenu d'intégration payé par les CPAS (loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration).

¹⁵⁶ Il s'agit du remboursement de la part de l'État dans les frais relatifs à l'aide accordée par les CPAS à des indigents belges non inscrits dans le registre de population et des indigents étrangers, parmi lesquels les demandeurs d'asile (loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS).

¹⁵⁷ À la suite de l'accord dit de la Saint-Alexis, que le gouvernement a conclu en son sein en juillet 2009.

¹⁵⁸ Tablant sur 25.000 dossiers régularisés et partant de l'hypothèse (basée sur une analyse de la situation qui s'est produite dans le passé) qu'une aide du CPAS sera accordée à environ la moitié des personnes régularisées, le SPP Intégration sociale a estimé le surcoût de la régularisation à 94,3 millions d'euros.

¹⁵⁹ La dotation octroyée pour l'année budgétaire 2010 tient compte d'une capacité d'accueil maximale de quelque 19.500 places fin 2010. Fedasil prévoit néanmoins, sur la base d'une estimation réalisée en octobre 2009, que le nombre de personnes à accueillir pourrait dépasser les 25.300 unités d'ici fin 2010.

La Cour des comptes souligne encore que, depuis sa création, Fedasil a constitué d'importantes réserves financières qui peuvent, elles aussi, être sollicitées. Fin 2008, ces réserves s'élevaient à 156,4 millions d'euros, soit 79 % du bilan total¹⁶⁰.

3. Programme 44.55.4 – Économie sociale

Comme les années précédentes, un montant de 1,2 million d'euros a été inscrit, au titre de moyens destinés au Fonds de l'économie sociale et durable, sur l'allocation de base 55.42.85.17.01 – Fonds de l'économie sociale et durable : moyens pour augmentation de capital.

Le Fonds de l'économie sociale et durable a été créé en 2003, à la demande de l'État, par la Société fédérale de participation et d'investissement et par le Fonds de participation¹⁶¹. Il s'agit d'une société coopérative qui a pour objet de soutenir le développement de l'économie sociale et durable, et ce par la prise de participations dans le capital et/ou l'octroi de prêts à des entreprises du secteur de l'économie sociale et durable.

La Cour des comptes constate cependant qu'il a été décidé, le 24 septembre 2009, de dissoudre le Fonds de l'économie sociale et durable¹⁶². À l'avenir, son rôle devrait être assumé par le Fonds de participation. Or, la justification du budget général des dépenses ne contient aucune information à ce sujet ni concernant d'éventuelles implications budgétaires. De même, aucune information n'est fournie quant aux pertes que le Fonds de l'économie sociale et durable aurait subies dans le cadre de certains placements¹⁶³ ni à leur éventuelle incidence sur le budget.

4. Gestion fédérale des fonds sociaux européens

La Cour des comptes souligne le manque de justification concernant les recettes et les dépenses des fonds européens.

Elle constate que, pour une partie des dépenses prévues, aucun crédit de liquidation n'a été inscrit au budget et que, par voie de conséquence, une partie des charges a été reportée dans le futur. Cette constatation s'applique à la fois à l'ancienne programmation (2000-2006) et à la nouvelle programmation (2007-2013) et concerne aussi bien la contribution fédérale que les dépenses financées par des moyens européens.

Les allocations de base pour lesquelles aucun crédit n'a été prévu au budget 2010 sont les suivantes¹⁶⁴:

- allocation de base 56.13.01.00.01 – Subside dans le cadre de la contribution fédérale programme opérationnel 2000-2006 ;
- allocation de base 56.14.01.00.01 – Subside dans le cadre de la contribution fédérale programme opérationnel 2007-2013 ;
- allocation de base 56.31.33.00.17 – Subside Emploi axe 2, priorités 1 et 2 ;

¹⁶⁰ En raison de la forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile en 2009, la dotation perçue en 2009 ne sera toutefois pas suffisante pour financer la totalité des dépenses. Il en résulte qu'une petite partie des réserves sera entamée.

¹⁶¹ Article 90 de la loi-programme du 8 avril 2004.

¹⁶² Commission des Affaires sociales du 28 octobre 2009 (Doc. parl. Chambre, Doc. Criv 52 Com 686, pp. 3-4).

¹⁶³ Idem

¹⁶⁴ L'absence d'informations détaillées concernant les soldes restant à payer ne permet pas de déterminer avec précision le montant reporté. À titre d'information, les crédits nécessaires sur ces allocations de base s'établiraient, selon une estimation du SPP Intégration sociale, à près de 8 millions d'euros pour l'année 2010.

- allocation de base 56.41.33.00.02 – Financement projets.

En ce qui concerne l'ancienne programmation, il a été décidé de soumettre le montant prévu à un nouvel examen lors du contrôle budgétaire 2010.

Section 46 – SPP Politique Scientifique

Programme 46.61.6 – Dotations aux Communautés flamande et française

Le programme 46.61.6 - *Dotations aux Communautés flamande et française* contient les crédits destinés au financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers. Le mode de financement de cette intervention de l'État est fixé par l'article 62 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. En vertu de celui-ci, ces dotations sont indexées annuellement à partir d'un montant initial.

Le budget initial 2010 reprend les mêmes montants que dans l'ajustement 2009, soit 68,2 millions d'euros pour la Communauté française et 33,6 millions d'euros pour la Communauté flamande.

D'une part, les montants résultant de l'application de la loi¹⁶⁵ sont de respectivement 67,9 et 33,4 millions d'euros. D'autre part, il existe un arriéré en faveur des communautés, dû à des différences systématiques entre les montants calculés et ceux effectivement accordés, de sorte que l'excédent de crédit en 2010 résorbe en partie cet arriéré, dont le solde passerait de 1,6 à 1,1 million d'euros¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Montants de base de 2000 (56.162.756,97 euros et 27.662.438,43 euros) indexés suivant l'indice moyen des prix à la consommation selon les modalités fixées à l'article 38, §3 de la même loi.

¹⁶⁶ La Cour des comptes a formulé plusieurs observations à ce propos. Voir Doc. Parl. DOC 52 1924/002, p.39.

Section 51 – Dette publique

1. Programme 51.45.3 – Fonds de vieillissement : fonds budgétaire

La disposition légale particulière 2.51.7 du projet de budget prévoit la désaffectation du solde du fonds budgétaire – recettes non fiscales diverses destinées au fonds de vieillissement, qui s'élève à 738,2 millions d'euros.

Le fonds apparaît cependant dans les tableaux du projet de budget avec un solde estimé de 738,2 millions d'euros au 31 décembre 2010.

2. Programme 51.45.4 – Divers : crédits variables

Durant l'année budgétaire 2009, l'allocation de base 45.40.81.00.26 – Prêts consentis par l'État fédéral dans le cadre de la crise des marchés financiers a été créée¹⁶⁷ pour le prêt consenti à l'État luxembourgeois dans le cadre de la restructuration de la banque Kaupthing.

Dans les tableaux budgétaires du présent projet de budget, les crédits inscrits en 2009 sur cette allocation de base ont la nature de crédits variables accordés en vertu de l'article 62 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. Aucun fonds budgétaire n'apparaît toutefois dans le programme 51.45.4 auquel ressortit l'allocation de base précitée.

Les justifications annexées au projet de budget général des dépenses ne mentionnent pas non plus la nature des recettes qui seraient affectées à ce fonds.

Si l'intention du gouvernement est de créer un nouveau fonds budgétaire, il sera nécessaire de déposer un projet de loi organique autorisant la création de ce fonds et l'affectation à celui-ci de recettes spécifiques.

¹⁶⁷ Délibération n° 3213 du Conseil des ministres du 3 juillet 2009. Cette délibération n'a pas encore fait l'objet d'un projet de loi de régularisation.

CHAPITRE III – FONDS DE RESTITUTION ET D'ATTRIBUTION

Au moment de finaliser ce rapport, la Cour des comptes n'avait pas obtenu de projet de tableau des fonds de restitution et d'attribution. Le tableau ne figure pas non plus dans le projet de budget général des dépenses déposé par le gouvernement auprès de la Chambre des représentants. La Cour des comptes souligne cette lacune relative à des montants importants.

PARTIE IV – SÉCURITÉ SOCIALE

1. SOLDES BUDGETAIRES DES REGIMES DE SECURITE SOCIALE

1.1. Recettes et dépenses des gestions globales

Pour l'ONSS-Gestion globale, le montant total des dépenses en 2010 est estimé à 62.478,1 millions d'euros et celui des recettes à 62.327,5 millions d'euros. Parmi les recettes totales, un montant de 60.614,7 millions d'euros provient des recettes courantes et un montant de 1.712,8 millions d'euros est issu d'un prêt sans intérêt accordé par l'État. Grâce à ce prêt, le déficit budgétaire reste limité en 2010 à 150,6 millions d'euros.

L'Inasti-Gestion globale estime le montant total des recettes pour le statut social des indépendants à 6.065,2 millions d'euros et celui des dépenses à 5.826,1 millions d'euros, de sorte que l'année 2010 connaîtra un excédent estimé à 238,1 millions d'euros.

En comparaison avec les estimations actualisées pour 2009, les recettes courantes des gestions globales augmentent respectivement de 6,01 % (ONSS-Gestion globale) et de 8,85 % (Inasti-Gestion globale). Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation de la dotation de l'État (point 1.2) et du financement alternatif (point 1.3). Dans le régime des travailleurs salariés, les recettes provenant des cotisations de sécurité sociale baissent par contre de 0,93 %. Dans le statut social des travailleurs indépendants, les cotisations augmentent encore de 2,38 %, parce que les conséquences de la crise économique sur les cotisations se font sentir avec retard¹⁶⁸.

Les dépenses pour prestations (à l'exception de la branche des soins de santé) sont estimées, dans le régime des travailleurs salariés, à 37.762,9 millions d'euros et, dans le statut social des travailleurs indépendants, à 3.520 millions d'euros. L'estimation des dépenses a tenu compte de l'impact des mesures visant à limiter les conséquences de la crise économique pour les assurés sociaux. Ainsi, dans le régime des travailleurs salariés, les mesures temporaires prises en matière d'assurance-chômage (chômage économique pour les employés, extension des possibilités de chômage temporaire et crédit-temps) sont prolongées jusqu'au 30 juin 2010¹⁶⁹, ce qui représente un surcoût de 93,3 millions d'euros. Dans le statut social des travailleurs indépendants, il a été prévu une application plus large de l'assurance-faillite (surcoût estimé : 3,4 millions d'euros).

1.2. Mesures visant à garantir l'équilibre budgétaire

D'après le 38^e rapport au gouvernement (estimations budgétaires à politique inchangée), le déficit de l'ONSS-Gestion globale s'élèverait en 2010 à 4.607,1 millions d'euros. De son côté, l'Inasti a estimé le déficit à 71,8 millions d'euros. Afin de limiter le déficit de la sécurité sociale à 0,5 % du PIB en 2010 (2011 : 0,3 %)¹⁷⁰, une subvention de l'État spécifique sera accordée en 2010 aux gestions globales à hauteur de 2.552,4 millions d'euros (2011 : 2.770,4 millions d'euros). En outre, l'Inami-soins de santé mettra en 2010 un montant de 350 millions d'euros à la disposition des gestions globales (en 2011 : 450 millions d'euros).

¹⁶⁸ Ce retard est lié au mode de calcul des cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs indépendants. Les cotisations dues pour 2010 se basent sur les revenus de 2007. Ces revenus sont réévalués pour les adapter au niveau des prix actuels.

¹⁶⁹ Conformément à la loi du 19 juin 2009 portant des dispositions diverses en matière d'emploi pendant la crise, l'application de ces mesures est limitée dans le temps (jusqu'au 31 décembre 2009, avec possibilité de prolongation par arrêté royal jusqu'au 30 juin 2010).

¹⁷⁰ Ce solde a été fixé dans le complément du programme de stabilité 2009-2013 que le gouvernement a introduit auprès de la Commission européenne en septembre (tableau 5, p. 10).

1.2.1 Transferts en provenance de l'Inami-soins de santé

En 2010, l'Inami-soins de santé transférera au total un montant de 649,5 millions d'euros aux gestions globales : 299,5 millions d'euros au fonds pour l'avenir des soins de santé (fonds d'avenir) et 350 millions d'euros qui seront mis à disposition pour garantir notamment la viabilité financière des gestions globales. Ce transfert est destiné à raison de 90 % (584,6 millions d'euros) à l'ONSS-Gestion globale et de 10 % (64,9 millions d'euros) à l'Inasti-Gestion globale.

Un montant de 5,5 millions d'euros, destiné au fonds d'avenir, provient des recettes propres de l'Inami-soins de santé (montants de référence récupérés auprès des hôpitaux¹⁷¹). Le solde de 644 millions d'euros est constitué par l'excédent de l'objectif budgétaire global. En effet, depuis 2006, la croissance des dépenses relatives aux prestations de soins de santé est considérablement inférieure à l'augmentation de l'objectif budgétaire global suivant les dispositions légales (voir aussi point 2.1). Le gouvernement a choisi de ne pas adapter l'objectif budgétaire à l'évolution réelle des dépenses, mais de créer une marge qui est affectée à d'autres initiatives que le remboursement des prestations. Ce choix a débouché sur la création en 2006 du fonds d'avenir, auquel un montant de 299,5 millions d'euros sera versé en 2010. Le transfert sans affectation spécifique de 350 millions d'euros aux gestions globales en 2010 vise également à créer une marge budgétaire au sein de l'objectif budgétaire global.

Le transfert des marges prévues dans l'objectif budgétaire global rend le financement des gestions globales - suivant une clé de répartition de 90 % pour l'ONSS-Gestion globale et de 10 % pour l'Inasti-Gestion globale – moins transparent. En outre, la contribution de l'Inami-soins de santé n'a pas d'impact sur le solde final de ces gestions globales, étant donné qu'elle est à présent incluse dans le financement alternatif de la branche des soins de santé¹⁷². Sans les transferts aux gestions globales, les besoins de l'Inami-soins de santé seraient moins élevés, de sorte que les dépenses des gestions globales diminueraient également. La réduction supplémentaire du financement alternatif de l'Inami-soins de santé qui en découle¹⁷³ est, toutefois, compensée par une augmentation de la subvention spécifique de l'État (voir point 1.3.2)¹⁷⁴.

1.2.2 Subvention spécifique de l'État et prêt à l'ONSS-Gestion globale

En 2010, le montant total de la subvention de l'État aux gestions globales inscrite à la charge des dépenses du SPF Sécurité sociale s'élève à 9.678,8 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 37,40 % par rapport à 2009. Cette augmentation s'explique principalement par l'octroi d'une subvention spécifique de l'État de 2.552,4 millions d'euros en vue de limiter le déficit de la sécurité sociale à 0,5 % du PIB. Le montant de cette subvention spécifique est réparti comme suit :

- 90 % pour l'ONSS-Gestion globale, soit 2.297,2 millions d'euros, inscrits à l'allocation de base 58.44.42.80.04 du SPF Sécurité sociale ;

¹⁷¹ Le système du montant de référence vise à limiter les différences de facturation entre les hôpitaux en fixant un prix indicatif pour les interventions courantes. Les hôpitaux qui facturent des montants trop élevés par rapport à ce prix indicatif doivent en rembourser une partie à l'Inami.

¹⁷² Le financement alternatif couvre la différence entre les dépenses de la branche des soins de santé et la somme des recettes propres et des interventions des gestions globales (voir point 1.3).

¹⁷³ La limitation des besoins au moment de la confection du budget peut également réduire le financement alternatif.

¹⁷⁴ A la suite de l'engagement pris par les autorités dans le cadre du complément du programme de stabilité 2009-2013.

- 10 % pour l'Inasti-Gestion globale, soit 255,2 millions d'euros, inscrits à l'allocation de base 54.11.42.80.02 du SPF Sécurité sociale¹⁷⁵.

La Cour des comptes fait observer qu'il n'a manifestement pas été tenu compte des besoins des gestions globales lors de la fixation de la clé de répartition. En ce qui concerne l'Inasti-Gestion globale, l'octroi de la subvention spécifique entraîne, en effet, un excédent budgétaire de 238,1 millions d'euros, alors que l'ONSS-Gestion globale doit contracter auprès de l'État un emprunt de 1.712,8 millions d'euros pour pouvoir limiter le déficit budgétaire à 150,6 millions d'euros.

1.3. Financement alternatif de la sécurité sociale

Le financement alternatif des gestions globales s'élève, en 2010, à 11.451 millions d'euros (dont 10.505,1 millions d'euros pour l'ONSS-Gestion globale et 945,9 millions d'euros pour l'Inasti-Gestion globale). L'augmentation de 13,06 % par rapport aux données actualisées de 2009 concerne principalement le financement de l'Inami-soins de santé, dont le montant a pratiquement doublé en 2010 pour atteindre 1.953,6 millions d'euros (contre 981 millions d'euros en 2009).

Ce doublement résulte du mode de financement de la branche des soins de santé adopté depuis 2008. Depuis lors, l'intervention des gestions globales dans les dépenses de l'Inami-soins de santé est liée à l'évolution de leurs cotisations de sécurité sociale. Si la somme de ces interventions et des recettes propres de la branche des soins de santé est inférieure aux dépenses estimées, la différence est compensée par un financement alternatif. Étant donné que les normes de croissance prises en considération¹⁷⁶ sont inférieures à l'augmentation des dépenses estimées de la branche des soins de santé, le financement alternatif de l'Inami augmente fortement en 2010 et 2011. Sur le montant de 1.953,6 millions d'euros estimé pour 2010, l'ONSS-Gestion globale recevra 1.776,5 millions d'euros et l'Inasti-Gestion globale 177,1 millions d'euros. En 2011, le financement alternatif des soins de santé est estimé à 3.523,3 millions d'euros, dont 3.196,2 millions d'euros pour l'ONSS-Gestion globale et 327,1 millions d'euros pour l'Inasti-Gestion globale.

2. INAMI - SOINS DE SANTE

2.1. Objectif budgétaire global

- Fixation de l'objectif budgétaire global

Au cours de sa réunion du 13 octobre 2009, le conseil général de l'assurance soins de santé a fixé l'objectif budgétaire global pour 2010 à 24.249,2 millions d'euros. Conformément à l'article 40 des lois coordonnées du 14 juillet 1994, il a été tenu compte à cette occasion de la norme de croissance légale de 4,5 % et de la hausse escomptée de l'indice santé (1,2 %).

L'objectif budgétaire global comprend un montant de 305 millions d'euros pour de nouvelles initiatives, dont 136,9 millions d'euros sont destinés à la valorisation des prestations des

¹⁷⁵ Pour 2011, la subvention de l'État atteint 2.770,4 millions d'euros, dont 90 % (2.493,4 millions d'euros) sont destinés à l'ONSS-Gestion globale et 10 % (277 millions d'euros) à l'Inasti-Gestion globale.

¹⁷⁶ Pour 2010, il est tenu compte de l'évolution des cotisations de sécurité sociale de 2009 par rapport à 2008 et, pour 2011, de l'évolution des cotisations de 2010 par rapport à 2009.

infirmiers dans les hôpitaux (102,9 millions d'euros) et dans les maisons de retraite et de soins (34,1 millions d'euros)¹⁷⁷.

En outre, des économies ont été réalisées à concurrence de 201,8 millions d'euros, principalement au niveau des spécialités pharmaceutiques (60,3 millions d'euros pour la diminution des prix des médicaments pour lesquels il existe une alternative générique) et des dépenses consacrées à la biologie clinique et à l'imagerie médicale (économies structurelles à hauteur de 100 millions d'euros¹⁷⁸).

- *Transparence*

La Cour des comptes souligne que les éléments suivants réduisent la transparence au sein de l'objectif budgétaire global actuel :

- L'objectif budgétaire global comprend un certain nombre de dépenses qui ne peuvent pas être considérées comme des prestations de soins de santé telles que définies à l'article 34 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994¹⁷⁹. Il s'agit, par exemple, d'une partie du budget des hôpitaux prise en charge par l'État (33,9 millions d'euros), de la contribution au fonds d'avenir (294 millions d'euros) et du montant « mis à la disposition » de la sécurité sociale par la branche des soins de santé (350 millions d'euros) ;
- En outre, l'objectif budgétaire global contient des montants qui ne correspondent encore à aucune dépense concrète, comme une réserve de 50,3 millions d'euros dans le secteur des implants, une mesure « marge non comblée » de 7 millions d'euros dans le secteur des honoraires des médecins et une provision de 15 millions d'euros pour la conclusion de transactions en matière de biologie clinique¹⁸⁰.
- Dans le budget 2010, l'incidence des nouvelles mesures a été calculée pour une année entière, alors que certaines d'entre elles entreront en vigueur ultérieurement. En 2009, un montant de 119,5 millions d'euros a été porté en déduction en raison de cette manière de procéder¹⁸¹.

La Cour des comptes estime que cette technique a pour conséquence que les budgets ne sont plus tout à fait comparables d'année en année et que les causes d'une sous-utilisation ou d'un dépassement éventuel des budgets sont plus difficiles à détecter. La responsabilité financière des organismes assureurs est également fortement influencée par la prise en compte ou non de la mise en œuvre tardive des mesures.

¹⁷⁷ Pour un aperçu des nouvelles mesures, voir l'exposé général, Doc. parl., Chambre, DOC. 52 2221/001, p. 327. Les montants de la valorisation sont intégrés dans les postes « Total prix de journée hôpitaux » et « MRS/MRPA/Centres de soins de jour ».

¹⁷⁸ Ces économies remplacent le système actuel de responsabilisation de ces secteurs, les « différences algébriques ». Ce système prévoit que les différences entre le budget et les dépenses de l'année sont compensées dans le budget de la deuxième année qui suit l'année concernée. À partir de 2012, cette compensation ne sera plus effectuée.

¹⁷⁹ L'article 2, o), de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 définit l'objectif budgétaire annuel global comme suit : « la somme de tous les objectifs budgétaires annuels partiels et de tous les budgets globaux, prévus pour l'ensemble des prestations de santé visées à l'article 34 ».

¹⁸⁰ La loi-programme du 17 juin 2009 a prévu la possibilité de prolonger de trois mois le délai pour l'introduction d'une demande de transaction (instaurée par la loi-programme du 27 décembre 2006). A l'expiration de ce délai le 5 octobre 2009, aucun nouveau dossier n'avait été introduit.

¹⁸¹ En 2009, la marge correspondant à l'entrée en vigueur ultérieure des mesures (119,5 millions d'euros) a été déduite des avances accordées aux organismes assureurs et affectée au fonds d'avenir. L'influence du délai de mise à exécution des mesures sur la responsabilité financière des organismes assureurs a été décrite dans le 165^e Cahier de la Cour des comptes (voir : « Évolution de la marge budgétaire dans les limites de l'objectif budgétaire », p. 389-395).

- Fonds d'indemnisation des dommages résultant des soins de santé

L'objectif budgétaire global comprend un montant de 5,8 millions d'euros pour le fonctionnement du fonds d'indemnisation des dommages résultant des soins de santé, qui sera opérationnel dans le courant de 2010 – après l'approbation du projet de loi relatif à l'indemnisation des dommages résultant de soins de santé¹⁸². Le point de départ du système est que le patient a droit à une indemnisation du risque médical soit par l'assureur du prestataire (s'il s'agit d'une erreur), soit par le Fonds. Le Fonds indemniserait toujours la totalité du dommage, sans appliquer de plafond ou de franchise. Afin de garantir à la victime un traitement rapide en cas de différend juridique, le Fonds pourra avancer les indemnités (et ensuite récupérer les montants versés auprès de l'assureur du prestataire). Enfin, le Fonds fera aussi office de fonds de garantie : il indemniserait les dommages si le prestataire n'est pas assuré.

Le projet de loi prévoit que les dépenses du fonds sont à charge des coûts administratifs de l'INAMI. Le Centre fédéral d'expertise des soins de santé (KCE)¹⁸³ estime les dépenses à 5,8 millions d'euros pour la première année et à un montant situé entre 16,6 et 22,2 millions d'euros par an dès que le Fonds aura atteint une vitesse de croisière. La Cour des comptes fait observer que ces montants sont sous-estimés, parce que l'étude du KCE ne tient pas compte des montants avancés et des paiements qui seront effectués en sa qualité de fonds de garantie.

2.2. Financement des dépenses relatives aux hospitalisations

En ce qui concerne les avances excédentaires versées par l'INAMI aux organismes d'assurance¹⁸⁴, concernant des dépenses relatives aux ayants droit étrangers qui habitent ou résident en Belgique, aucune mesure structurelle n'a encore été prise. Dans une lettre à la Cour d'octobre 2009¹⁸⁵, la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique a proposé de réduire les besoins de financement de 100 millions d'euros en 2010, un montant qui correspond davantage aux estimations récentes de l'Inami. Toutefois, il ressort de renseignements obtenus auprès de l'Inami que le budget 2010 contient une diminution de 30 millions d'euros seulement et que la réduction de 100 millions d'euros ne sera introduite qu'en 2011.

2.3. Présentation des tableaux dans l'exposé général

Le tableau de l'exposé général¹⁸⁶ mentionne pour 2010 un montant de 649,5 millions d'euros constitué de transferts de l'Inami-soins de santé aux gestions globales, dont 644 millions d'euros provenant des marges prévues dans le cadre de l'objectif budgétaire global (voir point 2.1). Dans l'exposé général, ces montants ont été déduits de la rubrique « Divers », alors que le montant de l'objectif budgétaire global a été conservé (24.249,2 millions d'euros).

¹⁸² Doc. parl., Chambre, DOC. 52 2240/001. Ce projet de loi remplace la loi du 15 mai 2007 relative à l'indemnisation des dommages liés à des soins de santé, qui n'est jamais entrée en vigueur (parce que les dispositions ont, d'une manière générale, été considérées comme inexécutables).

¹⁸³ « Indemnisation des dommages résultant des soins de santé – Phase V : impact budgétaire de la transposition du système français en Belgique » – KCE Reports 107A.

¹⁸⁴ Cour des comptes, « Financement des dépenses hospitalières relatives aux patients étrangers », 165^e Cahier, Volume I, p. 410-421.

¹⁸⁵ Réponse de la ministre des Affaires sociales du 9 octobre 2009 à un projet d'article destiné au 166^e Cahier de la Cour des comptes. Cette réponse sera évoquée dans le 166^e Cahier de la Cour des comptes.

¹⁸⁶ Doc. parl., Chambre, DOC. 52 2221/001, p. 294.

La Cour des comptes fait observer que cette présentation donne l'impression erronée que la rubrique « Divers » diminue par rapport à 2009. En outre, la composition des dépenses portées en déduction varie d'année en année, limitant ainsi la comparabilité des données.

Bien que, selon les données actualisées, les dépenses diverses s'élèveraient à 1.055,5 millions d'euros en 2009, l'exposé général ne mentionne qu'un montant de 838,5 millions d'euros. La différence de 217 millions d'euros résulte de la décision de ne pas financer certaines dépenses intégrées dans l'objectif budgétaire global¹⁸⁷. Pour 2010, les dépenses inscrites à la rubrique « Divers » sont provisoirement¹⁸⁸ estimées à 1.099,9 millions d'euros, mais l'exposé général ne mentionne qu'un montant de 353,8 millions d'euros. La différence de 746,1 millions d'euros concerne les montants pour lesquels aucun financement n'est donné (102,1 millions d'euros)¹⁸⁹, les transferts destinés au fonds d'avenir repris dans l'objectif budgétaire global (294 millions d'euros) et le montant mis à disposition des gestions globales (350 millions d'euros).

3. OFFICE NATIONAL DE SECURITE SOCIALE – ADMINISTRATIONS PROVINCIALES ET LOCALES (ONSSAPL)

L'ONSSAPL perçoit auprès des pouvoirs locaux les cotisations destinées à deux régimes de pensions gérés par le Service des pensions du secteur public (SdPSP) : le régime commun de pension des pouvoirs locaux (« Pool 1 ») et le régime de pension des nouveaux affiliés à l'ONSSAPL (« Pool 2 »). Pour 2010, le SdPSP estime le montant total des dépenses pour ces deux régimes à 832,4 millions d'euros.

Depuis 2007, les régimes de pension des Pools 1 et 2 présentent chaque année un déficit. Dans l'attente d'une réforme structurelle du financement (à partir de 2011), les cotisations de l'année 2010 sont portées de 27,5 % à 30 % pour le Pool 1 et de 34,5 % à 37 % pour le Pool 2. Des informations internes de l'ONSSAPL font toutefois apparaître que cette augmentation ne suffira pas pour combler les déficits en 2010. Le déficit du Pool 2 est estimé à 106 millions d'euros ; pour le Pool 1, aucun chiffre n'est disponible.

La Cour des comptes souligne qu'il n'apparaît pas clairement comment les déficits de 2010 seront compensés. En effet, d'après des informations internes de l'ONSSAPL, les réserves dont disposait le Pool 2 par le passé sont épuisées.

4. OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEM)

Chômage

La préfiguration budgétaire de l'ONEM est basée sur les prévisions du Bureau du plan. En septembre, le Bureau du plan prévoyait une faible croissance économique en 2010, de l'ordre de 0.4 %. Le document budgétaire prévoit une indexation des allocations sociales en janvier 2011. C'est sur ces hypothèses que l'ONEM a réalisé son budget 2010. L'ONEM évalue ses dépenses pour 2010 à un total de 11.826,9 millions d'euros dont 7.711,3 millions d'euros pour les allocations de chômage, soit une augmentation respective de 3,84 % et 5,12 % comparé aux estimations actualisées pour 2009.

¹⁸⁷ Plus précisément : les dépenses estimées pour l'intégration des petits risques des indépendants (75 millions d'euros), le financement des hôpitaux (30 millions d'euros), la provision de stabilité (99,7 millions d'euros) et les dépenses pour l'exécution du plan Cancer (12,3 millions d'euros).

¹⁸⁸ Le budget de l'assurance soins de santé de l'année 2010 n'a pas encore été approuvé définitivement par le conseil général.

¹⁸⁹ Provision de stabilité (49,8 millions d'euros), financement des budgets des hôpitaux (30 millions d'euros), plan Cancer (22,3 millions d'euros).

Compte tenu de l'évolution de la population active et du décalage dans le temps existant entre la crise financière et ses effets sur l'emploi, le Bureau du plan prévoit une augmentation du nombre de chômeurs de l'ordre de 98.400 unités. Selon les chiffres du Bureau du plan, le nombre de demandeurs d'emploi inoccupés passerait ainsi de 654.400 unités à 752.800 unités. En terme de chômeurs complets indemnisés, cela signifie une augmentation de 75.700 unités. En termes budgétaires, il s'agit d'une augmentation de 696,0 millions d'euros, c'est-à-dire une majoration de 9,49 % en comparaison du budget ajusté du chômage pour 2009.

La substitution attendue entre le chômage temporaire et le chômage complet en 2010 est la raison pour laquelle le budget estimé pour le chômage augmente seulement de 5,12 %. Les dépenses estimées pour le chômage temporaire diminueraient en effet de 304 millions d'euros. Le budget propre à ces allocations passe de 1.067 millions d'euros à 763 millions euros.

Un facteur important de la relativement faible croissance des dépenses est l'absence d'indexation des allocations en 2010. Enfin, une grande partie des nouveaux allocataires est constituée d'une population jeune ne bénéficiant pas immédiatement d'allocations ou percevant des allocations moindres.

Les prévisions

Le Bureau du plan constate qu'« en ce qui concerne les sorties anticipées du marché travail, les chiffres récents montrent que la crise actuelle a un impact étonnamment limité »¹⁹⁰. Cette faible croissance est confirmée par les chiffres de l'ONEM. C'est ainsi que la croissance estimée de ces dépenses est restée limitée : de 1.507 millions d'euros en 2009 à 1.542,4 millions d'euros en 2010, soit une augmentation d'un peu plus de 2 %.

¹⁹⁰ Prévisions économiques 2010-2011, septembre 2009, Bureau fédéral du Plan, Institut des Comptes Nationaux, p 36.