



Cour des comptes

# Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2019



*Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 14 novembre 2018*

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
<b>PARTIE I</b>	
<b>Projet de plan budgétaire 2019 et exposé général</b>	<b>6</b>
<b>1 Présentation schématique</b>	<b>6</b>
<b>2 Paramètres macroéconomiques</b>	<b>7</b>
<b>3 Conformité de l'Exposé général et du projet de plan budgétaire 2019 de la Belgique avec le programme de stabilité 2018-2021</b>	<b>8</b>
3.1 Objectifs budgétaires de la Belgique	8
3.1.1 Objectifs du programme de stabilité 2018-2021	8
3.1.2 Actualisation des objectifs dans le projet de plan budgétaire 2019	9
3.1.3 Examen du projet de plan budgétaire par la Commission européenne	12
3.2 Objectifs budgétaires de l'entité I	12
<b>4 Cadre budgétaire pluriannuel</b>	<b>15</b>
<b>5 Solde budgétaire et solde de financement</b>	<b>17</b>
5.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral	17
5.2 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale	20
5.3 Solde de financement de l'entité I	20
5.4 Solde de financement de l'entité II	20
<b>6 Solde structurel</b>	<b>21</b>
<b>7 Respect des obligations européennes relatives à la confection du projet de budget fédéral</b>	<b>22</b>
<b>PARTIE II</b>	
<b>Recettes de l'Entité I</b>	<b>24</b>
<b>CHAPITRE I</b>	
<b>Recettes du pouvoir fédéral</b>	<b>24</b>
<b>1 Évolution générale des recettes</b>	<b>24</b>
<b>2 Recettes fiscales</b>	<b>25</b>
2.1 Évolution des recettes de caisse	25
2.2 Estimation de base par le SPF Finances	26
2.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)	29
2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales	29
2.4.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes	29
2.4.2 Corrections techniques et nouvelles mesures fiscales	31
<b>3 Recettes non fiscales</b>	<b>36</b>
3.1 Aperçu général	36
3.2 Participations de l'État dans les institutions financières	37
<b>CHAPITRE II</b>	
<b>Recettes de la sécurité sociale</b>	<b>38</b>
<b>1 Évolution générale des recettes</b>	<b>38</b>
<b>2 Jobsdeal</b>	<b>39</b>

2.1	Impact sur les recettes de l'ONSS et les recettes fiscales	39
2.1.1	Recettes ONSS	40
2.1.2	Recettes fiscales	40
2.2	Impact sur les dépenses de l'Onem	40
2.3	Conclusion	41
<b>3</b>	<b>Recettes propres</b>	<b>41</b>
3.1	Recettes de l'ONSS	41
3.2	Recettes de l'Inasti	42
3.3	Lutte contre la fraude sociale	43
3.4	Recettes de l'Inami-Soins de santé	44
<b>4</b>	<b>Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics</b>	<b>44</b>
4.1	Dotations et subventions des pouvoirs publics	44
4.2	Financement alternatif	45
<b>PARTIE III</b>		
<b>Dépenses de l'Entité I</b>		<b>49</b>
<b>CHAPITRE I</b>		
<b>Budget général des dépenses - Introduction</b>		<b>49</b>
<b>1</b>	<b>Évolution générale des crédits de dépenses</b>	<b>49</b>
<b>2</b>	<b>Provisions interdépartementales</b>	<b>50</b>
<b>3</b>	<b>Financement des entités fédérées</b>	<b>52</b>
<b>4</b>	<b>Organismes à consolider avec le pouvoir fédéral</b>	<b>53</b>
4.1	Services administratifs à comptabilité autonome, organismes administratifs publics à gestion ministérielle et organismes administratifs publics à gestion autonome	53
4.2	Services assimilés aux OAP à gestion autonome	53
4.3	Périmètre de consolidation du pouvoir fédéral	53
<b>CHAPITRE II</b>		
<b>Budget général des dépenses - Sections</b>		<b>55</b>
<b>Section 02 – SPF Chancellerie du Premier ministre</b>		<b>55</b>
Programme 02.36.1 - Politique de siège		55
<b>Section 12 – SPF Justice</b>		<b>57</b>
1	Situation générale des crédits	57
2	Programme 12.56.11 – Aide juridique de deuxième ligne	58
<b>Section 13 – SPF Intérieur</b>		<b>60</b>
1	Évolution générale des crédits	60
2	Asile et Migration	61
3	Sécurité civile	62
<b>Section 14 – SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement</b>		<b>63</b>
1	Évolution générale des crédits destinés à la coopération au développement	63
2	Société belge d'investissement pour les pays en développement	64
<b>Section 16 – Défense</b>		<b>65</b>

1	Généralités	65
2	Investissements dans le cadre du plan pluriannuel « Vision stratégique pour la Défense »	65
3	Investissements dans le cadre du plan « Investissements urgents à court terme »	66
4	Stabilisation des dépenses en matière de défense	66
5	Corrections SEC	67
	<b>Section 17 - Police fédérale et fonctionnement intégré</b>	<b>69</b>
1	Évolution des crédits	69
2	Nouvelle modification de la structure budgétaire	69
	<b>Section 18 – SPF Finances</b>	<b>71</b>
1	Aperçu général	71
2	Monnaie Royale de Belgique	71
3	Mesures en faveur de la Grèce	71
	<b>Section 19 – Régie des bâtiments</b>	<b>74</b>
1	Transferts en capital	74
2	Transferts de recettes	76
3	Utilisation des recettes provenant de la vente d'immeubles et de la réserve financière	77
	<b>Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement</b>	<b>78</b>
1	Programme 25.54.5 – Dotation à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afsca)	78
2	Programme 25.55.9 – Fonds destiné à la responsabilisation climat	79
3	Programme 25.56.5 – Dotation à Sciensano	80
4	Programme 25.59.0 – Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS)	80
5	Allocation de base 25.51.82.4220 01 – Dotation à eHealth	82
	<b>Section 33 – SPF Mobilité et Transports</b>	<b>83</b>
	Programme 33.51.1 – Transport ferroviaire	83
	<b>Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale</b>	<b>85</b>
1	Programme 44.51.1 – Sécurité d'existence	85
2	Novaprima	86
	<b>CHAPITRE III</b>	
	<b>Dépenses de la sécurité sociale</b>	<b>87</b>
1	<b>Évolution générale des dépenses</b>	<b>87</b>
2	<b>Commentaires sur les mesures</b>	<b>88</b>
2.1	Exécution des mesures 2017	88
2.2	Appréciation générale des mesures 2019	88
2.3.1	Mesures non réparties	89
2.3.2	Inami-Soins de santé	89
2.3.3	Onem et emploi	92
2.3.4	SFP – pensions des salariés et pensions des fonctionnaires	94

# 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 (ci-après : la loi du 22 mai 2003), 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 2019<sup>1</sup>.

L'Exposé général, le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses ont été déposés à la Chambre des représentants le 15 octobre 2018.

Afin de limiter les risques d'erreur matérielle ou d'interprétation erronée de données budgétaires, une réunion préalable a été organisée avec les représentants des ministres des Finances et du Budget, le 13 novembre 2018<sup>2</sup>, au sujet des remarques les plus importantes de la Cour des comptes.

---

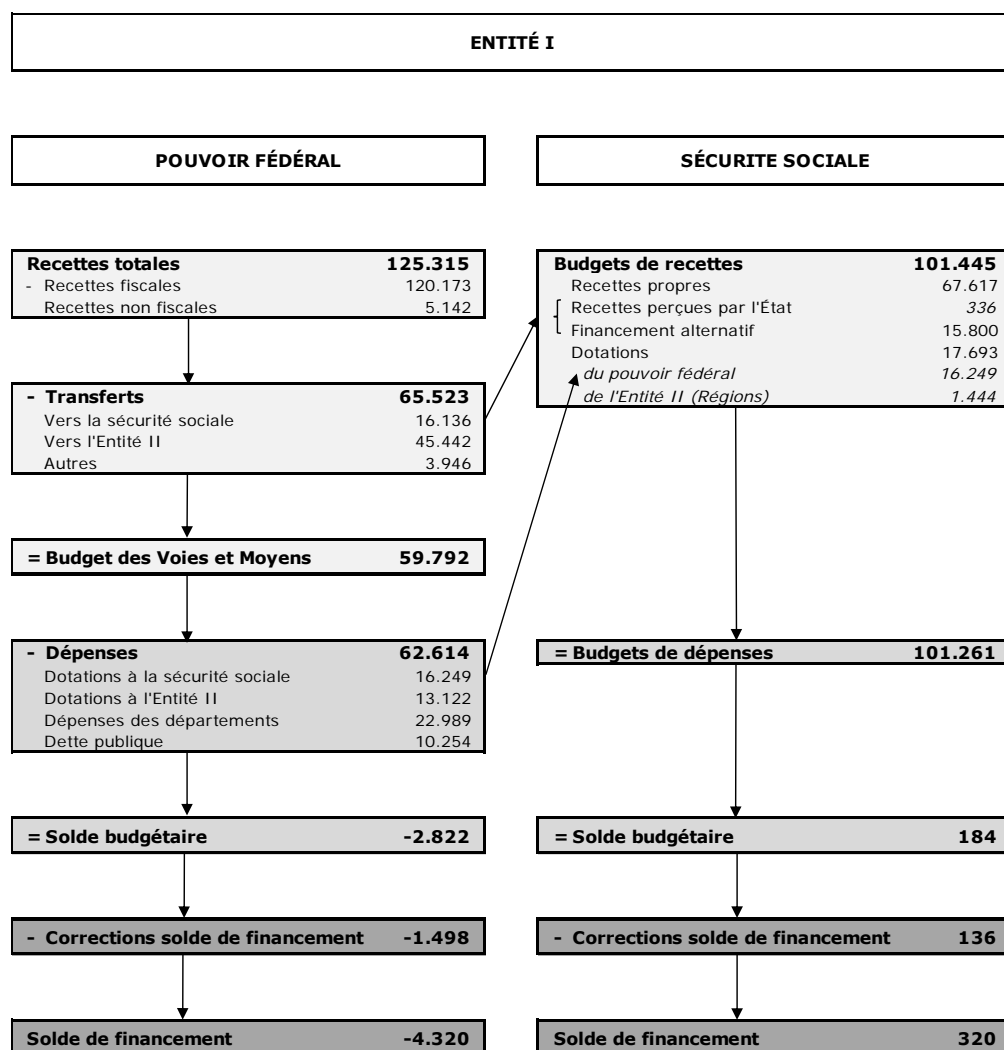
<sup>1</sup> *Doc. parl.* Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3292/001 (Exposé général) ; *Doc. parl.* Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3293/001 (budget des voies et moyens) et DOC 54 3294/001 (budget général des dépenses).

<sup>2</sup> Voir les lettres de la Cour des comptes du 4 mai 2016 adressées au président de la Chambre des représentants et portant les références A3-3.711.880 B1 et A5-3.711.880 L1.

## PARTIE I

# Projet de plan budgétaire 2019 et exposé général

## 1 Présentation schématique



## 2 Paramètres macroéconomiques

Pour confectionner le budget initial 2019, le gouvernement s'est basé sur les estimations à politique inchangée du rapport du comité de monitoring du 11 juillet 2018 (ci-après : le rapport de monitoring), lesquelles s'appuyaient sur les paramètres macroéconomiques du budget économique du 7 juin 2018 et sur les prévisions économiques 2018-2023 du 20 juin 2018 du Bureau fédéral du Plan (BFP).

### *Croissance économique*

Alors qu'en février 2018, le BFP estimait encore la croissance réelle pour 2018 et 2019 à respectivement 1,8% et 1,7% du PIB, il prévoyait, dans ses estimations de juin 2018, une croissance pour la Belgique de 1,6% du PIB pour ces deux années<sup>3</sup>. Ces chiffres ont servi de base lors de la confection du budget initial 2019 de l'État fédéral.

Cependant, dans son budget économique du 6 septembre 2018, le BFP estime désormais à 1,5% la croissance du PIB en 2018 et 2019. À cette date, l'État fédéral avait toutefois déjà clôturé son conclave budgétaire. Par conséquent, le budget fédéral ne tient pas encore compte de cette nouvelle estimation<sup>4</sup>. Une diminution de la croissance à raison de 0,2% en 2018 et 2019 a une incidence théorique de 0,08% du PIB (380 millions d'euros) sur le solde de financement et le solde structurel de l'entité I<sup>5</sup>.

La Commission européenne<sup>6</sup> a récemment confirmé la croissance de 1,5% du PIB pour 2018 et 2019.

### *Inflation*

Le budget 2019 a été élaboré à partir de l'hypothèse d'un dépassement de l'indice-pivot en décembre 2019<sup>7</sup>. Dans ses dernières prévisions mensuelles de l'inflation, le BFP s'attend à ce que l'indice-pivot soit dépassé en juin 2019. Selon ce scénario, les allocations sociales et les traitements du personnel de l'État seraient adaptés respectivement en juillet 2019 et août 2019<sup>8</sup>. Le SPF Stratégie et Appui (SPF Bosa) a réalisé une première estimation de l'incidence sur le budget. Les dépenses de l'entité I pourraient ainsi augmenter d'environ 0,16% du PIB (745 millions d'euros)<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> La Commission européenne s'attendait mi-juillet 2018 à ce que la croissance atteigne 1,7% du PIB en 2018. Elle avait en outre confirmé la croissance de 1,6% du PIB pour 2019. Voir *European Economic Forecast*, été 2018 (intermédiaire), p. 12.

<sup>4</sup> Contrairement au gouvernement fédéral, les communautés et les régions ont bien utilisé les nouveaux paramètres macroéconomiques du budget économique du 6 septembre 2018. Leurs travaux budgétaires étaient encore en cours à cette date. Le gouvernement fédéral utilise toutefois les nouveaux paramètres pour le calcul des transferts aux communautés et aux régions dans le cadre du financement des entités fédérées. De même, pour le calcul du solde structurel, le budget fédéral actualise la correction cyclique sur la base des nouveaux paramètres (+193 millions d'euros). La correction cyclique est plus importante parce que l'*output gap* (écart entre le PIB réel et le PIB potentiel) est plus élevé. En effet, la diminution de la croissance potentielle en 2018 et 2019 suivant les nouvelles prévisions par rapport à la croissance estimée en juin (-0,1%) est inférieure à la diminution de la croissance réelle (-0,2%).

<sup>5</sup> Si on applique le pourcentage de 0,2% au PIB estimé pour 2019 (465,5 milliards d'euros) et qu'on tient compte du coefficient d'élasticité (0,605) et de la part de l'entité I (0,674), on obtient un montant de 380 millions d'euros (voir aussi la description de la sensibilité des finances publiques de l'entité I à une modification de la croissance du PIB à la p. 56 de l'Exposé général).

<sup>6</sup> *European Economic Forecast*, automne 2018, p. 86-87.

<sup>7</sup> Le dernier dépassement de l'indice-pivot date d'août 2018. Par conséquent, les allocations sociales et les rémunérations ont été augmentées de 2% respectivement en septembre et octobre 2018.

<sup>8</sup> Indice des prix à la consommation et prévisions d'inflation du 6 novembre 2018.

<sup>9</sup> Augmentation du coût salarial, des dépenses primaires et des prestations sociales.

L'augmentation des recettes atteindrait environ 0,13% du PIB (604 millions d'euros)<sup>10</sup>. Le SPF Bosa souligne qu'il s'agit d'une estimation provisoire.

### 3 Conformité de l'Exposé général et du projet de plan budgétaire 2019 de la Belgique avec le programme de stabilité 2018-2021

Dans le cadre du Pacte budgétaire européen, la Belgique est tenue de respecter plusieurs critères en matière de finances publiques, à savoir un solde de financement nominal supérieur à -3% du PIB, un assainissement structurel des finances publiques à raison de 0,60% par an, en vue de parvenir à moyen terme à l'équilibre structurel (la « règle d'or ») et une diminution graduelle du niveau d'endettement public vers une valeur de référence équivalant à 60% du PIB (le « critère de la dette »). Par ailleurs, les dépenses primaires nettes ne peuvent augmenter que de façon limitée (la « règle des dépenses »). La croissance maximale des dépenses primaires nettes de la Belgique en 2019 est de 1,8% du PIB.

#### 3.1 Objectifs budgétaires de la Belgique

##### 3.1.1 Objectifs du programme de stabilité 2018-2021

À l'occasion de l'évaluation du programme de stabilité 2018-2021, la Commission européenne avait souligné que la Belgique devait poursuivre en 2018 et 2019 la trajectoire vers l'équilibre budgétaire structurel<sup>11</sup>. Comme pour l'année précédente, elle a proposé pour 2019 un ajustement structurel d'au moins 0,6% du PIB par an.

La Belgique relève actuellement du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance et doit donc réduire sa dette d'approximativement 2% par an. En cas de non-respect de ce critère, la Commission européenne examine d'autres éléments susceptibles de contribuer à l'amélioration de la soutenabilité de la dette (situation macro-économique, réformes structurelles, amélioration structurelle des finances publiques, etc.).

Lors de son évaluation annuelle en mai 2018<sup>12</sup>, la Commission avait estimé que les éléments probants étaient insuffisants pour conclure à l'existence en 2017 (et pour la période 2017-2016) d'un écart significatif par rapport à l'amélioration structurelle qu'elle avait préconisée. Sur la base de ses propres prévisions de printemps 2018, la Commission s'attendait cependant à ce que l'amélioration structurelle ne soit pas suffisante en 2018 pour respecter la trajectoire d'ajustement recommandée. Si la Belgique réalise néanmoins les objectifs du programme de stabilité 2018-2021, il n'y aura pas non plus d'écart significatif en 2018 (ni en 2019)<sup>13</sup>. Elle avait donc décidé de ne pas lancer de procédure de déficit excessif pour la Belgique (la partie correctrice du Pacte de stabilité et de croissance requérant de la part des États membres qu'ils prennent des mesures visant à remplir à nouveau les conditions afférentes au critère de la dette<sup>14</sup>).

<sup>10</sup> Augmentation du précompte professionnel (377 millions d'euros) et des cotisations de sécurité sociale (227 millions d'euros).

<sup>11</sup> Recommandation du Conseil européen du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2018.

<sup>12</sup> Rapport de la Commission du 23 mai 2018, Belgique, établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>13</sup> *Assessment of the 2018 Stability Programme for Belgium, Note prepared by DG ECFIN staff, Bruxelles, 23 mai 2018, p. 16-21.*

<sup>14</sup> La Commission européenne lance également une procédure de déficit excessif lorsque le besoin de financement nominal excède 3% du PIB.



La Commission réévaluera le respect de la trajectoire d'ajustement en 2019 en se basant sur les données d'exécution de l'année 2018.

### 3.1.2. Actualisation des objectifs dans le projet de plan budgétaire 2019

#### 3.1.2.1. Respect des quatre critères budgétaires

Le 15 octobre 2018, la Belgique a transmis son projet de plan budgétaire 2019 aux instances européennes. Dans ce plan, les pouvoirs publics belges actualisent les objectifs budgétaires pour 2018 et 2019. Dans le même temps, la Belgique a fait parvenir à la Commission européenne un dossier contenant une description des réformes fédérales relatives à la demande d'application de la clause de flexibilité concernant les réformes structurelles.

Cette demande est à l'examen auprès de la Commission européenne (voir le point 3.1.2.2). Celle-ci examinera aussi prochainement le projet de plan budgétaire. Elle a déjà publié ses prévisions d'automne le 8 novembre 2018 (voir le point 3.1.3).

Dans l'Exposé général, le gouvernement fédéral détaille les objectifs budgétaires 2019 pour l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) et l'entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux). L'Exposé général comporte en outre un cadre budgétaire pluriannuel, que la Cour des comptes commente au point 4 de la présente partie.

La Cour des comptes analyse ci-après si les propositions pour 2019 contenues dans l'Exposé général et le projet de plan budgétaire sont conformes aux engagements du programme de stabilité 2018-2021.

#### **Amélioration du solde structurel**

Tableau – Comparaison des objectifs repris dans le programme de de stabilité 2018-2021 et le plan budgétaire 2019 (en pourcentage du PIB)

	2017 <sup>15</sup>	2018	2019
<b>Solde structurel</b>			
Programme de stabilité 2018-2021	-0,86%	-0,80%	-0,61%
Exposé général 2019	-1,14%	-0,94%	-0,77%
Projet de plan budgétaire 2019	-1,14%	-0,96%	-0,81%
<b>Amélioration structurelle</b>			
Programme de stabilité 2018-2021		+0,06%	+0,19%
Exposé général 2019		+0,20%	+0,17%
Projet de plan budgétaire 2019		+0,18%	+0,15%

Source : Cour des comptes

L'Exposé général estime le solde structurel 2019 de la Belgique, après l'application des mesures budgétaires, à -0,77% du PIB (-3,582 millions d'euros)<sup>16</sup>, ce qui représente une détérioration de 0,16% du PIB (719 millions d'euros) par rapport à l'objectif indiqué dans

<sup>15</sup> Voir aussi Cour des comptes, 175<sup>e</sup> Cahier, Volume I, Bruxelles, octobre 2018, p. 25-27, www.courdescomptes.be.

<sup>16</sup> Exposé général, p. 19 et projet de plan budgétaire, p. 26.

le programme de stabilité 2018-2021. Ces données ont été ensuite actualisées dans le projet de plan budgétaire d'octobre 2019<sup>17</sup>.

Par rapport au programme de stabilité de la Belgique d'avril 2018, l'amélioration structurelle à réaliser après 2019 pour atteindre l'équilibre croît d'environ 0,20% du PIB et s'élève à 0,81% du PIB<sup>18</sup>.

### ***Solde de financement***

Le projet de plan budgétaire, a fixé ce solde à -0,99% du PIB<sup>19</sup>.

### ***Croissance maximale des dépenses primaires nettes***

La Commission européenne examine également la croissance maximale des dépenses primaires nettes, c'est-à-dire la croissance des dépenses hors charges d'intérêts, mais en tenant compte de l'incidence des nouvelles mesures sur les recettes<sup>20</sup>.

Dans sa lettre du 19 octobre 2018 relative au projet de plan budgétaire 2019, la Commission européenne a souligné que la Belgique s'écarte fortement de la croissance maximale requise des dépenses primaires nettes (l'écart étant de 0,6% du PIB pour 2019).

La Cour des comptes constate à nouveau que ni le projet de plan budgétaire, ni l'Exposé général ne commentent ce critère.

### ***Évolution du taux d'endettement***

L'Institut des Comptes Nationaux (ICN) a déterminé le 15 octobre 2018 que le taux d'endettement s'élevait à 454 milliards d'euros ou 103,4% du PIB en 2017<sup>21</sup>. L'ICN tient compte pour la première fois de la dette d'Infrabel (dont l'incidence est d'environ +0,5% du PIB à partir de 2014)<sup>22</sup>.

Selon les estimations du gouvernement, le taux d'endettement est appelé à diminuer de 1,5% en 2018 (de 103,4% à 101,9% du PIB) et de 1,7% en 2019 (100,2% du PIB)<sup>23</sup>.

<sup>17</sup> À savoir une détérioration du solde structurel de 0,02% du PIB en 2018 et de 0,04% en 2019 (respectivement -75 et -181 millions d'euros).

<sup>18</sup> Au lieu d'une augmentation de 0,16% pour atteindre 0,77% du PIB, comme indiqué dans l'Exposé général.

<sup>19</sup> Ce solde a été légèrement actualisé par rapport à celui retenu dans l'Exposé général.

<sup>20</sup> Pour de plus amples détails, se référer à l'examen de la croissance des dépenses primaires nettes en 2017 dans l'avis émis en juillet 2018 par le Conseil supérieur des finances, *Analyse des réalisations budgétaires récentes*, p. 108-110. Si les recettes augmentent à la suite de nouvelles mesures, les dépenses peuvent également augmenter (et inversement).

<sup>21</sup> Voir le rapport EDP de l'ICN du 15 octobre 2018 et le communiqué de presse de l'ICN du 19 octobre 2018.

<sup>22</sup> L'entreprise publique Infrabel (le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire) ne remplit plus les critères d'un producteur marchand (S11) parce que ses revenus marchands ne couvrent plus 50% des dépenses. Infrabel, TUC Rail et trois *special purpose vehicles* (162, Zwankendamme et Brussels Port) relèvent, depuis octobre 2018, du périmètre des administrations fédérales (S1311). Par conséquent, la Belgique doit tenir compte de la dette et du résultat SEC de ces entreprises.

<sup>23</sup> Bien que le gouvernement n'ait pas encore pu tenir compte de l'intégration de la dette d'Infrabel à la dette publique, le taux d'endettement 2017 s'élève également à 103,4% du PIB, d'après l'Exposé général et le projet de plan budgétaire. Ces deux documents tiennent en effet compte du PIB tel qu'estimé par le BFP dans le budget

### 3.1.2.2. Appel aux clauses de flexibilité

La Belgique a demandé à la Commission européenne de bénéficier de deux dispositions prévues par la réglementation européenne pour déroger temporairement à sa trajectoire d'ajustement structurel.

#### **Clause de flexibilité pour réformes structurelles**

Le projet de plan budgétaire 2019 prévoit que la Belgique souhaite avoir recours à la clause de flexibilité pour réformes structurelles à partir de 2018<sup>24</sup>. Cette dérogation, de nature temporaire, peut être autorisée pour autant que les réformes mises en œuvre aient un effet positif sur la croissance à long terme (en l'occurrence la réforme des pensions, le tax shift, la réforme de l'impôt des sociétés, la réforme du marché du travail et la réforme de la fonction publique).

La Commission européenne a annoncé qu'elle examinerait la demande de la Belgique et a sollicité des informations complémentaires concernant l'écart de 0,4% du PIB entre l'amélioration structurelle visée et requise en 2019<sup>25</sup>. La Belgique lui a entre-temps transmis ces informations<sup>26</sup>.

Les instances européennes n'ont pas encore pris de décision.

#### **Clause de flexibilité concernant les investissements**

Le gouvernement souhaite également faire appel à la clause de flexibilité européenne pour les investissements dans le cadre de divers projets stratégiques. En cas d'application de cette clause, la Commission européenne peut éventuellement ne pas prendre en compte les investissements lors de l'évaluation de l'amélioration structurelle réalisée.

À cet égard, la Belgique a récemment demandé à la Commission européenne d'adapter la clause de flexibilité<sup>27</sup>, grâce à un assouplissement de la condition selon laquelle l'État membre doit se trouver dans une situation conjoncturelle défavorable<sup>28</sup>. Les projets d'investissement éligibles selon la clause devront cependant emporter l'approbation (et/ou bénéficier d'un cofinancement) de l'Europe. L'Exposé général et le projet de plan budgétaire proposent dès lors un scénario structurel alternatif qui tient compte de l'application de la proposition belge relative à la clause d'investissement. La Commission européenne ne s'est pas encore prononcée sur cette adaptation proposée.

---

économique du 6 septembre 2018. Ce PIB est inférieur d'approximativement 0,5% au PIB établi dans le rapport de l'ICN du 15 octobre 2018.

<sup>24</sup> Projet de plan budgétaire, p. 3 et 11-19, et document de travail y afférent « Dossier relatif à la demande d'application de la clause pour réformes structurelles – Description des réformes fédérales ».

<sup>25</sup> Lettre du 19 octobre 2018 de la Commission européenne.

<sup>26</sup> Lettre du 22 octobre 2018 de l'Administration générale de la trésorerie.

<sup>27</sup> Lettre du 13 septembre 2018 adressée par le Premier ministre au président de la Commission européenne.

<sup>28</sup> Dans l'état actuel des choses, l'État membre doit présenter un *output gap* négatif de -1,5% du PIB pour pouvoir prétendre à la clause d'investissement existante.

Le gouvernement fédéral a décidé de consacrer 447 millions d'euros<sup>29</sup> à des investissements stratégiques en 2019. Parmi ceux-ci des projets à hauteur de 194,6 millions d'euros pourraient bénéficier de la clause de flexibilité. Pour la période 2018-2021, le pouvoir fédéral prévoit de consacrer 1,8 milliard d'euros à de tels projets d'investissements stratégiques et souhaite invoquer la clause de flexibilité pour environ la moitié d'entre eux. Au cours de la même période, les communautés et les régions envisagent de réaliser des projets d'investissements stratégiques à concurrence d'environ 7,5 milliards d'euros. Le comité stratégique du Pacte national pour les investissements stratégiques a récemment identifié des investissements stratégiques nécessaires pour la Belgique à hauteur de 145 à 155 milliards d'euros environ pour la période 2019-2030<sup>30</sup>. Environ 45% de ces montants sont à la charge des pouvoirs publics (65 à 70 milliards d'euros).

### **3.1.3. Examen du projet de plan budgétaire par la Commission européenne**

Dans ses prévisions économiques d'octobre 2018, la Commission européenne a estimé que le solde structurel de la Belgique s'élèverait à -1,3% du PIB en 2019<sup>31</sup>, soit un pourcentage moins favorable de 0,5% du PIB que celui indiqué dans le projet de plan budgétaire (-0,8% du PIB). D'après la Commission, le solde structurel demeure stable en comparaison de 2018. Le projet de plan budgétaire prévoit en outre une légère augmentation de 0,15% du PIB<sup>32</sup>, alors que la Commission attend une croissance de 0,1% du PIB.

Enfin, la Commission estime qu'à politique inchangée, le solde structurel se dégradera en 2020 à raison de 0,4% du PIB par rapport à 2019.

## **3.2 Objectifs budgétaires de l'entité I**

### **3.2.1 Mesures prises en conclave budgétaire**

Le conseil des ministres du 26 juillet 2018 a fixé à 2.486 millions d'euros (0,53% du PIB) l'effort nécessaire en 2019 afin de parvenir à un solde structurel de -0,60% du PIB.

Ce montant se décompose comme suit : 1.265 millions d'euros (0,27% du PIB) pour des corrections ou des réestimations, -102 millions d'euros pour des nouvelles initiatives (-0,02% du PIB) et 1.323 millions d'euros pour des nouvelles mesures (0,28% du PIB).

<sup>29</sup> À côté des investissements inclus dans la clause de flexibilité, cela concerne, sur la base des renseignements fournis par la cellule stratégique du Premier ministre, surtout des investissements en matière de sécurité (pour 222,4 millions d'euros).

<sup>30</sup> *Pacte national pour les investissements stratégiques* – Rapport du comité stratégique, septembre 2018. En mars 2017, le Premier ministre a annoncé l'élaboration d'un Pacte national pour les investissements stratégiques. Un comité stratégique a été institué pour conseiller le gouvernement. Voir le projet de plan budgétaire, p. 26-29.

<sup>31</sup> Commission européenne, *European Economic Forecast*, automne, octobre 2018, p. 86-87.

<sup>32</sup> La Commission s'appuie sur une amélioration de 0,1% du PIB en 2018. Le projet de plan budgétaire s'appuie sur une amélioration de 0,18% du PIB.

### 3.2.2 Corrections techniques et réestimations de mesures antérieures

#### *Corrections techniques (845 millions d'euros)*

Les corrections techniques, qui s'appuient sur une analyse approfondie du rapport de monitoring et tiennent compte si possible d'informations plus récentes, comprennent notamment une réduction des crédits de dépenses (255,4 millions d'euros)<sup>33</sup>, des recettes non fiscales (112,4 millions d'euros)<sup>34</sup> et des recettes fiscales supplémentaires (295,4 millions d'euros)<sup>35</sup>. Au niveau de la sécurité sociale, le conclave budgétaire corrige notamment l'enveloppe bien-être ainsi qu'une erreur de calcul relative aux pensions (respectivement 80 et 132 millions d'euros).

#### *Réestimation de mesures antérieures (420 millions d'euros)*

Il s'agit principalement de la réestimation (330 millions d'euros) des versements anticipés à l'impôt des sociétés sur la base des réalisations du premier semestre 2018. Le gouvernement estime en outre les recettes d'accises sur la consommation de diesel à 90 millions d'euros supplémentaires.

### 3.2.3 Nouvelles initiatives

Le gouvernement octroie aux départements des crédits destinés à de nouvelles initiatives (44 millions d'euros en sus de la provision y afférente de 155,6 millions d'euros<sup>36</sup>). Il accorde par ailleurs aussi des crédits de 58 millions d'euros pour de nouveaux projets d'investissements stratégiques<sup>37</sup>. Les nouvelles dépenses prévues s'élèvent donc à 102 millions d'euros.

### 3.2.4 Nouvelles mesures

Le gouvernement prend en outre de nouvelles mesures à hauteur de 1.323 millions d'euros :

- recettes fiscales : 282,1 millions d'euros ;
- recettes non fiscales : 7,5 millions d'euros ;
- incidence du pacte pour l'emploi (jobsdeal) : 505,4 millions d'euros<sup>38</sup> ;
- mesures ayant trait à la sécurité sociale : 83,4 millions d'euros<sup>39</sup> ;

<sup>33</sup> Dont 140,6 millions d'euros dans le cadre de l'asile et de la migration et 98,2 millions d'euros d'intérêts.

<sup>34</sup> Il s'agit de dividendes supplémentaires.

<sup>35</sup> Principalement 68,2 millions d'euros pour la perception des amendes de circulation dans le cadre du projet *crossborder*, 40 millions d'euros de précompte mobilier, 59,4 millions d'euros pour la diminution des coûts de l'exonération de la première tranche de dividendes et 78,3 millions d'euros en raison du double comptage des coûts d'activation de l'épargne.

<sup>36</sup> Le rapport de monitoring prévoyait une provision de 155,6 millions d'euros pour de nouvelles initiatives. Après conclave, le gouvernement a décidé de redistribuer les crédits pour les nouvelles initiatives. Ceci explique la différence avec les crédits pour nouvelles initiatives citées dans la partie III, Chapitre I, point 2.

<sup>37</sup> Le montant prévu est un plafond et peut donc être revu à la baisse (en fonction du financement au moyen duquel le gouvernement s'efforcera d'atténuer l'effet SEC sur le budget).

<sup>38</sup> Les recettes fiscales et sociales augmenteront à la suite du pacte pour l'emploi respectivement à hauteur de 196,4 millions d'euros et 218,6 millions d'euros. Les dépenses sociales diminueront quant à elles de 90,4 millions d'euros.

<sup>39</sup> Dont 34 millions d'euros constituent des recettes supplémentaires et 49,4 millions d'euros représentent une diminution des dépenses.

- resserrement des mesures de lutte contre la fraude sociale (100 millions d'euros) et la fraude fiscale (150 millions d'euros) ;
- non-prise en compte de certains investissements en recourant à la clause de flexibilité européenne pour les investissements (194,6 millions d'euros)<sup>40</sup>.

Les nouvelles recettes fiscales concernent notamment la limitation de la déduction des intérêts dans le cadre de la directive Atad<sup>41</sup> (56,8 millions d'euros) et l'étalement sur cinq ans de l'exonération pour passif social (210 millions d'euros). La Cour des comptes renvoie à ses commentaires relatifs à ces mesures aux Parties II et III du présent rapport. La clause de flexibilité pour investissements est examinée au point 3.1.2.2.

Le conclave budgétaire entend également respecter l'objectif budgétaire 2019 en matière de soins de santé. Les mesures, qui s'élèvent à plus de 500 millions d'euros, comprennent notamment une réestimation des dépenses pour les spécialités pharmaceutiques (193 millions d'euros), des économies à réaliser (114,3 millions d'euros) et l'inscription de la cotisation compensatoire (105,3 millions d'euros).

### 3.2.5 Objectifs d'amélioration structurelle dans le projet de plan budgétaire

L'Exposé général et le projet de plan budgétaire estiment le solde structurel de l'entité I pour l'année 2019, après application des mesures budgétaires, à -0,67% du PIB (-3.099 millions d'euros)<sup>42</sup>, soit une détérioration de 0,10% du PIB (475 millions d'euros) par rapport à l'objectif contenu dans le programme de stabilité 2018-2021.

Le gouvernement présente en outre un solde structurel alternatif de -0,62% du PIB (-2.904 millions d'euros) qui tient compte d'une correction de +0,04% du PIB (195 millions d'euros) en application de la flexibilité pour certains investissements stratégiques<sup>43</sup>. Le solde de -0,62% du PIB demeure supérieur de 0,02% au solde de -0,60% visé par le gouvernement lors du conclave. En effet, le gouvernement reprend encore des corrections supplémentaires à hauteur de -110 millions d'euros dans les chiffres de l'Exposé général et du projet de plan budgétaire<sup>44</sup>.

L'Exposé général et le projet de plan budgétaire estiment l'amélioration structurelle pour 2019 à 0,07% du PIB (de -0,74% à -0,67% du PIB). Cette amélioration est inférieure de 0,06% du PIB à l'objectif prévu dans le programme de stabilité 2018-2021.

Par rapport à 2017, l'amélioration structurelle s'élève à 0,48% du PIB (de -1,15% à -0,67% du PIB), soit 0,19% de plus que l'objectif indiqué dans le programme de stabilité 2018-2021<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Voir l'Exposé général, p. 10-11. Les investissements visés actuellement comprennent principalement 51 millions d'euros pour les projets d'investissements nucléaires (Myrrha pour le CEN et Smart pour l'IRE) et 131 millions d'euros d'investissements dans la mobilité (RER et priorités ferroviaires régionales).

<sup>41</sup> *Anti Tax Avoidance Directive* (Atad).

<sup>42</sup> Exposé général, p. 19, et projet de plan budgétaire, p. 26.

<sup>43</sup> Voir point 3.1.2.2.

<sup>44</sup> Il s'agit principalement de l'actualisation des transferts aux communautés et aux régions et de la correction cyclique sur la base du budget économique de septembre 2018.

<sup>45</sup> Le solde structurel de l'entité I pour 2017 étant plus négatif de 0,29% du PIB par rapport au chiffre mentionné dans le programme de stabilité 2018-2021 (-1,15% contre -0,85 % du PIB).

### 3.2.6 Synthèse

Tableau – Évolution des efforts structurels à réaliser par l'entité I (en pourcentage du PIB)

Source	Effort structurel	Solde structurel
<b>2018</b>		
Programme de stabilité 2018-2021 (avril 2018)	0,16%	-0,69%
Exposé général et projet de plan budgétaire 2019 (octobre 2018)	0,41%	-0,74%
<b>2019</b>		
Programme de stabilité 2018-2021 (avril 2018)	0,13%	-0,56%
Exposé général et projet de plan budgétaire 2019 (octobre 2018)	0,07%	-0,67%

Source : Cour des comptes

## 4 Cadre budgétaire pluriannuel

Conformément à l'article 124/3 de la loi du 22 mai 2003, l'Exposé général contient un cadre budgétaire pluriannuel<sup>46</sup>, qui doit contenir quatre éléments, à savoir :

- des objectifs budgétaires pluriannuels globaux et transparents exprimés en termes de déficit public et de dette publique ou de tout autre indicateur synthétique, tel que les dépenses ;
- des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques à politique inchangée ;
- une description des politiques envisagées à moyen terme ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par poste important de dépenses et de recettes, laquelle montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme, en comparaison des projections à politique inchangée ;
- une évaluation de l'effet que, vu leur impact direct à long terme, les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Pour établir ce cadre 2019-2021, le gouvernement est parti des paramètres macro-économiques du budget économique du 7 juin 2018 ainsi que des projections économiques 2018-2023 du BFP. L'impact attendu des mesures adoptées en conclave budgétaire a été ensuite intégré.

Le BFP a indiqué que « la projection de l'ISoc est entourée d'incertitudes, tant en ce qui concerne les glissements temporels liés aux mouvements dans la proportion de l'impôt liquidée par voie de versements anticipés ou de rôles, qu'en ce qui concerne les effets de

<sup>46</sup> Voir l'Exposé général, p. 49 à 55.

la réforme de l'ISoc. ». Le BFP a également exprimé des incertitudes en ce qui concerne le rythme d'évolution des recettes du précompte mobilier<sup>47</sup>.

Compte tenu de l'incidence attendue des mesures prises par le gouvernement pour l'élaboration du budget initial 2019, le solde de financement de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) passerait de -0,9% du PIB en 2019 à -1,2% en 2021 (tableau 23 de l'Exposé général). Pour sa part, le solde structurel passerait de -0,7% en 2019 (-3.980,0 millions d'euros) à -1,2% en 2021 (-5.750,0 millions d'euros)<sup>48</sup>.

La Cour des comptes constate que les renseignements contenus dans l'Exposé général ne répondent pas de manière satisfaisante aux dispositions de l'article 124/3 de la loi du 22 mai 2003 précitée.

Les tableaux insérés dans l'Exposé général ne reprennent qu'une évolution pluriannuelle à politique inchangée, à partir de 2020, sans mise en rapport avec les objectifs budgétaires pluriannuels globaux.

Aucune information n'est fournie relativement aux effets budgétaires attendus des cinq importantes réformes structurelles qui sont mentionnées dans le projet de plan budgétaire de la Belgique (p. 11 à 19), à savoir le tax-shift ainsi que les réformes entreprises en matière de pensions, d'impôt des sociétés, du marché du travail et, enfin, de la fonction publique. L'insertion d'évaluation chiffrées pour ces cinq mesures aurait permis d'apprécier les effets budgétaires à court terme de la politique économique menée par le gouvernement. Elle aurait également permis de chiffrer de la dérogation temporaire à la trajectoire d'ajustement structurel qui est sollicitée par la Belgique au titre de la clause de flexibilité.

Par ailleurs, ces tableaux n'individualisent pas les postes majeurs de recettes et de dépenses. Ainsi, le tableau 21 reprend l'évolution des recettes fiscales et non celle des principales catégories d'impôts.

Il en va de même pour les dépenses primaires du pouvoir fédéral. Un aperçu plus détaillé, sur la base de la nature économique de certaines dépenses primaires, permettrait de mieux apprécier la réalisation de certaines mesures d'économie pluriannuelles décidées par le gouvernement.

La Cour des comptes signale enfin que la conclusion de la procédure d'acquisition des futurs avions de combat F-35 n'influencera le solde de financement qu'au plus tôt en 2025. En effet, selon le SEC, le solde de financement n'est affecté par ces dépenses qu'au moment du transfert de propriété de ces avions. Il en découle que les dépenses de liquidation relatives à ces acquisitions seront neutralisées pour la détermination de l'effort à fournir par l'État fédéral jusqu'au moment de la livraison effective.

<sup>47</sup> Bureau fédéral du Plan, *Perspectives économiques 2018-2023*, juin 2018, p. 65. Le Bureau fédéral du Plan a également pris en compte l'hypothèse du maintien, en termes réels, de la dotation d'équilibre de la sécurité sociale, au niveau défini lors du contrôle budgétaire de mars 2018, en raison de l'impossibilité de déterminer son évolution qui dépend désormais d'une appréciation de critères de responsabilisation.

<sup>48</sup> Dans l'hypothèse où la clause des investissements serait adoptée par la Commission européenne, ces pourcentages s'établiraient à -0,6% en 2019 et à -1,1% en 2021.



## 5 Solde budgétaire et solde de financement

### 5.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral

L'Exposé général estime le solde budgétaire 2019 de l'État fédéral à -2.822 millions d'euros<sup>49</sup> et le solde de financement 2019 à -4.320 millions d'euros (-0,92% du PIB). Le tableau 7 de l'Exposé général donne un aperçu de la composition de ce solde de financement<sup>50</sup>. Les recettes fiscales et les charges d'intérêts sont estimées directement en base SEC (droits constatés), alors que les recettes non fiscales et les dépenses primaires sont estimées en base caisse et font ensuite l'objet des corrections SEC nécessaires.

Le tableau ci-dessous présente la composition du solde budgétaire et du solde de financement de manière schématique.

Tableau – Solde budgétaire et solde de financement du pouvoir fédéral (en millions d'euros)

Description	Estimation 2018		Budget initial 2019	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Recettes fiscales estimées en base SEC	120.327	120.327	122.829	122.829
- Dispense de précompte professionnel	-2.922	-2.922	-3.241	-3.241
- Différence entre SEC et caisse		677		585
Sous-total : recettes fiscales, y compris la dispense de précompte professionnel	117.405	118.082	119.588	120.173
- Transferts de recettes fiscales	-62.940	-62.940	-65.508	-65.508
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales - non fédéral	-10		-12	
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales - autres	1.501		-129	
<b>Recettes fiscales</b>	<b>55.956</b>	<b>55.142</b>	<b>53.939</b>	<b>54.665</b>
Recettes non fiscales estimées en base caisse	5.377	5.377	5.142	5.142
- Transferts de recettes non fiscales	-15	-15	-15	-15
- Correction recettes code SEC 8	-1.144		-805	
- Correction moment d'enregistrement	609		211	
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>4.827</b>	<b>5.362</b>	<b>4.533</b>	<b>5.127</b>

<sup>49</sup> Exposé général, p. 5 et 89.

<sup>50</sup> Exposé général, p. 21.

Description	Estimation 2018		Budget initial 2019	
Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46	-51.670	-51.670	-52.360	-52.360
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	46	46	45	45
- Sous-utilisation	894		942	
- Contribution RNB (section 52)	-3.258		-3.325	
- Dépenses primaires du budget de la dette (section 51)	-28	-28	-29	-29
- Correction dépenses code SEC 8	204		220	
- Correction moment d'enregistrement	357		240	
<b>Dépenses primaires</b>	<b>-53.455</b>	<b>-51.652</b>	<b>-54.267</b>	<b>-52.344</b>
Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)	-8.683	-8.683	-8.579	-8.579
- Correction intérêts d'autres sections	-46	-46	-45	-45
- Correction intérêts des organismes à consolider	-32		-31	
<b>Charges d'intérêts</b>	<b>-8.761</b>	<b>-8.729</b>	<b>-8.655</b>	<b>-8.624</b>
<b>Solde primaire des organismes à consolider</b>	<b>-291</b>		<b>126</b>	
<b>Corrections non ventilées</b>	<b>53</b>		<b>4</b>	
<b>Dépenses code SEC 8 de la section 51 (hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette)</b>		<b>-2.155</b>		<b>-1.646</b>
<b>Solde de l'État fédéral</b>	<b>-1.671</b>	<b>-2.032</b>	<b>-4.320</b>	<b>-2.822</b>

Source : Exposé général et Cour des comptes

Sur la base des commentaires repris dans l'Exposé général et des informations supplémentaires fournies par le SPF Stratégie et Appui, la Cour des comptes apporte les précisions suivantes.

### ***Recettes fiscales : différence entre SEC et caisse***

Conformément à la réglementation SEC, l'ICN opère, selon le type de recettes fiscales, un glissement d'un ou deux mois sur les recettes de caisse lors de l'établissement des comptes nationaux (ce qui revient à déterminer les recettes fiscales en base de caisse transactionnelle)<sup>51</sup>. Ainsi, les recettes fiscales correspondent aux enrôlements sous-jacents ou à l'activité économique.

L'Exposé général tient compte, dans le budget 2019, d'un glissement sur les recettes SEC estimées de +585 millions d'euros pour déterminer les recettes de caisse. Comme lors des budgets précédents, le SPF Finances a fourni à la Cour le détail par type de recettes fiscales, mais sans produire les calculs sous-jacents.

La correction concerne essentiellement l'impôt des sociétés, dont les rôles de fin  $x-1$  ( $x$ ) ne sont repris dans les recettes de caisse qu'en  $x$  ( $x+1$ ). En 2019, les recettes de caisse des rôles de l'impôt des sociétés sont plus élevées que les recettes SEC à concurrence de 659 millions d'euros. En 2018 et 2017, les recettes de caisse ont été plus élevées de respectivement 760 et 1.057 millions d'euros. Au cours de la période 2017-2019, les recettes de caisse concernant l'impôt des sociétés sont donc supérieures aux recettes SEC à concurrence de 2.476 millions d'euros au total.

### ***Recettes non fiscales : correction concernant le moment d'enregistrement des fonds de pension transférés par le passé***

Au niveau des recettes non fiscales, l'Exposé général tient compte d'une correction relative aux pensions des fonds de pension transférés par le passé (+402,7 millions d'euros)<sup>52</sup>. La Cour des comptes souligne que cette recette SEC disparaîtra quasi intégralement à partir de 2021, car les fonds transférés seront alors épuisés<sup>53</sup>.

### ***Dépenses primaires : sous-utilisation***

L'Exposé général estime à 942 millions d'euros la sous-utilisation des dépenses primaires en 2019<sup>54</sup>. Comme l'année précédente, l'Exposé général prévoit également une sous-utilisation de 99 millions d'euros pour les organismes fédéraux et de 150 millions d'euros pour les institutions publiques de sécurité sociale. La sous-utilisation pour l'entité I s'élève ainsi à un total de 1.191 millions d'euros. Ces dernières années, le gouvernement a systématiquement réalisé la sous-utilisation prévue.

<sup>51</sup> Par souci d'exhaustivité, la Cour des comptes relève que le SPF Finances ne détermine donc pas encore les recettes fiscales selon le SEC sur la base des droits constatés (conformément à la loi du 22 mai 2003). Quand tel sera le cas, il devra aussi apporter les corrections nécessaires pour la partie qu'il ne perçoit pas. Le même raisonnement est valable pour l'estimation des recettes non fiscales.

<sup>52</sup> Au niveau des recettes non fiscales 2019, l'Exposé général corrige aussi notamment une recette estimée pour 2019 afin de l'imputer en 2018 (-201 millions d'euros en 2019 et +201 millions d'euros en 2018). Cette correction porte en grande partie (200 millions d'euros) sur le versement à la suite de la dissolution de la Monnaie royale de Belgique en 2018. L'Exposé général tient compte d'un résultat SEC de -239,4 millions d'euros en 2018 pour ce service. La consolidation des deux montants débouche donc sur un résultat SEC de -39,4 millions d'euros en 2018. Voir l'Exposé général, p. 117 et 160.

<sup>53</sup> Correction prévue en 2020 de +398,2 millions d'euros et dernière correction en 2021 de +69,9 millions d'euros.

<sup>54</sup> Contre 894 millions d'euros en 2018.

La sous-utilisation des dépenses primaires entre les divers départements<sup>55</sup> (soit 4% de leurs dépenses) n'est pas ventilée entre eux<sup>56</sup>.

### ***Dépenses primaires : correction concernant le moment d'enregistrement des dépenses d'investissement pour la Défense***

L'Exposé général tient compte pour le budget 2019 d'une correction de +209 millions d'euros sur les dépenses d'investissement de la Défense<sup>57</sup>. En effet, l'imputation SEC des investissements a lieu au moment de la livraison et non de la liquidation (principalement des avances). Au vu des livraisons prévues prochainement (notamment des avions A400), la Cour des comptes souligne que cette correction sera négative à partir de 2020<sup>58</sup>.

### **5.2 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale**

L'Exposé général estime le solde de financement de la sécurité sociale à +320 millions d'euros (0,07% du PIB) en 2019. Le tableau 19 de l'Exposé général contient un relevé des corrections SEC apportées au solde budgétaire pour déterminer le solde de financement de la sécurité sociale<sup>59</sup>.

### **5.3 Solde de financement de l'entité I**

L'Exposé général estime donc le solde de financement 2019 de l'entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale) à -3.983 millions d'euros (-0,86% du PIB)<sup>60</sup>.

Outre le solde de financement du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale, le solde de financement de l'entité I intègre également une correction non répartie de +17 millions d'euros, qui concerne l'économie que le gouvernement entend réaliser grâce à la réforme du nombre de jours de maladie pouvant être reportés par an (le capital maladie) pour les fonctionnaires de l'entité I. La Cour des comptes précise que le gouvernement doit encore mettre au point ces mesures, si bien qu'il n'est pas encore possible actuellement d'en évaluer précisément l'incidence.

### **5.4 Solde de financement de l'entité II**

L'Exposé général prévoit un solde de financement de l'entité II de -0,10% du PIB (-453 millions d'euros) en 2019. Le projet de plan budgétaire 2019 actualise ces chiffres de -0,02% du PIB en 2018 et de -0,04% du PIB en 2019, soit -75 en -181 millions d'euros. Sur

<sup>55</sup> Le gouvernement n'a pas non plus réparti entre les divers organismes la sous-utilisation concernant les organismes fédéraux et les institutions de sécurité sociale.

<sup>56</sup> Le budget des dépenses estime les dépenses des départements à 22.989 millions d'euros, abstraction faite des dotations à la sécurité sociale et à l'entité II et des dépenses relatives à la dette publique (voir le schéma au point 1). Une sous-utilisation des dotations précitées n'a aucune influence sur le solde de financement de la Belgique. Une sous-utilisation des dépenses relatives à la dette publique peut quant à elle avoir une incidence sur le solde de financement, mais uniquement pour autant que la sous-utilisation porte sur les intérêts (estimés à 8.579 millions d'euros).

<sup>57</sup> Voir la Partie III, chapitre II, section 16, point 5, du présent rapport.

<sup>58</sup> Correction prévue de -70,2 millions d'euros en 2020 et de -269,8 millions d'euros en 2021.

<sup>59</sup> Exposé général, p. 48-49.

<sup>60</sup> Exposé général, p. 14.

cette base, le solde de financement 2019 (-634 millions d'euros) de l'entité II se répartit comme suit<sup>61</sup> :

- communautés et régions : -874 millions d'euros (-0,49% du PIB) ;
- pouvoirs locaux : +240 millions d'euros (+0,05% du PIB). Cette estimation se base sur les prévisions à moyen terme 2018-2023 du BFP<sup>62</sup>.

Le tableau suivant présente les soldes de financement 2019 estimés par les communautés et régions lors de l'élaboration de plan budgétaire.

Tableau – Solde de financement global 2019 des communautés et des régions selon le projet de plan budgétaire (en millions d'euros)

Description	Solde de financement SEC
Communauté flamande	-132
Communauté française	-281
Région wallonne	0
Région de Bruxelles-Capitale	-461
Communauté germanophone	0
Commissions communautaires française, flamande et commune	0
<b>Total communautés et régions</b>	<b>-874</b>

Source : Cour des comptes

## 6 Solde structurel

Le solde structurel exclut les mesures non récurrentes, mais il intègre une correction cyclique qui repose sur l'écart de production (*output gap*). Lorsque la production réelle (le PIB) d'un pays est inférieure à la production potentielle, il est question d'un écart de production négatif. Dans ce cas, l'État membre peut réduire le besoin de financement à raison d'un certain pourcentage de l'écart de production négatif (composante cyclique).

L'écart de production est basé sur les estimations du budget économique du BFP du 6 septembre 2018.

Le solde structurel de la Belgique s'élèvera à -0,81% du PIB en 2019, ce qui représente -3.763 millions d'euros. Le passage du besoin de financement (-4.617 millions d'euros ou -0,99% du PIB) au solde structurel est opéré de la manière suivante :

<sup>61</sup> Par rapport à l'estimation de 2018 (-2.803 millions d'euros), le solde de financement 2019 est moins négatif à raison de 2.169 millions d'euros ou 0,49% du PIB.

<sup>62</sup> Voir le rapport de monitoring, p. 101. L'estimation par la BNB du solde de financement des pouvoirs locaux est plus favorable à raison de 134 millions d'euros (0,03% du PIB).

- correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production négatif (+597 millions d'euros ou +0,13% du PIB) ;
- neutralisation des mesures non récurrentes (+257 millions d'euros ou +0,05% du PIB), à savoir :
  - la neutralisation par l'État fédéral de coûts supplémentaires dans le cadre du tax shift en 2019 à hauteur de +523 millions d'euros. L'entité II ne prendra en charge ces coûts et ne les intégrera dans les budgets qu'à partir de 2020. Il en résulte donc une influence positive sur le solde structurel 2019 de la Belgique. La Cour des comptes souligne que, dans le cadre de l'évaluation du programme de stabilité 2018-2021, la Commission européenne ne reprend pas cette correction en 2018 (+463 millions d'euros) pour le calcul du solde structurel puisque les corrections entre les entités I et II doivent s'annuler. La Cour des comptes avait déjà formulé cette observation dans son rapport concernant le budget ajusté 2018<sup>63</sup> ;
  - l'élimination des recettes non récurrentes à hauteur de -266 millions d'euros (prélèvement anticipé de l'épargne-pension et modification de la part des versements anticipés dans l'impôt des sociétés).

Le solde structurel de l'entité I s'améliorerait de 0,07% du PIB en 2019, contre 0,41% du PIB en 2018. En ce qui concerne l'entité II, ces chiffres s'établissent respectivement à 0,08% et -0,23% du PIB. Au total, le solde structurel s'améliore donc de 0,33% du PIB sur les années 2018 et 2019.

## 7 Respect des obligations européennes relatives à la confection du projet de budget fédéral

La loi du 10 avril 2014<sup>64</sup> a modifié certaines dispositions de la loi du 22 mai 2003 afin d'assurer la concordance avec la réglementation budgétaire européenne (*Six Pack*<sup>65</sup>, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (*Fiscal Compact*<sup>66</sup>) et *Two Pack*<sup>67</sup>).

La loi du 10 avril 2014 a également imposé ces obligations budgétaires européennes aux communautés et aux régions. L'accord de coopération du 13 décembre 2013<sup>68</sup> coordonne

<sup>63</sup> Voir *doc. parl.*, Chambre, 24 mai 2018, DOC 54 3037/005 – *Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018*, p. 80.

<sup>64</sup> Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation de la Cour des comptes.

<sup>65</sup> Le *Six Pack* comprend cinq règlements et une directive. Il vise, d'une part, à développer un cadre budgétaire européen et, d'autre part, à prévenir et à rétablir les déséquilibres macroéconomiques. Il est applicable aux 28 États membres.

<sup>66</sup> La loi du 18 juillet 2013 portant assentiment au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a été entérinée le 28 mars 2014 après assentiment des entités fédérées et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2014.

<sup>67</sup> Le *Two Pack* est composé de deux règlements et est applicable uniquement aux États membres de la zone euro. Il vise, d'une part, à renforcer le cadre budgétaire défini dans le *Six Pack* et, d'autre part, à intensifier la surveillance économique et budgétaire sur les pays de la zone euro en proie à de graves difficultés financières.

<sup>68</sup> Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les communautés, les régions et les commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

les efforts budgétaires entre les autorités fédérales, régionales et locales et veille à leur respect par chacune de ces autorités.

Le projet de budget fédéral (et en particulier l'Exposé général) répond aux nouvelles exigences budgétaires, hormis en ce qui concerne l'évaluation triennale des prévisions budgétaires par une instance indépendante. La section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances avait informé la Cour en octobre 2017 qu'elle réaliserait cette évaluation avant la fin de l'année 2017. D'après les informations disponibles, elle n'aurait cependant pas encore été effectuée.

L'énumération de tous les organismes et fonds qui ne sont pas repris dans le budget mais qui font partie du périmètre de consolidation<sup>69</sup> n'est pas complète<sup>70</sup>. Le SPF Stratégie et Appui souligne toutefois que les organismes mentionnés couvrent les flux et les soldes les plus importants des organismes à consolider avec le pouvoir fédéral<sup>71</sup>.

Comme le prévoit la loi du 22 mai 2003, l'État fédéral doit publier des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur le budget. La Cour des comptes remarque toutefois que ces informations sont dispersées entre plusieurs sources<sup>72</sup> et sont peu détaillées. Elle recommande dès lors de les centraliser, de les actualiser et de les détailler davantage dans l'Exposé général.

---

<sup>69</sup> Tel que défini par l'Institut des comptes nationaux.

<sup>70</sup> Exposé général, p. 159 - 160 (tableau 2).

<sup>71</sup> Exposé général, p. 156.

<sup>72</sup> Notamment : le site internet du SPF Bosa ([www.begroting.be/FR](http://www.begroting.be/FR)), le projet de plan budgétaire, le programme de stabilité et les rapports annuels de l'Agence de la dette.

## PARTIE II

# Recettes de l'Entité I

## CHAPITRE I

# Recettes du pouvoir fédéral

### 1 Évolution générale des recettes

Selon l'Exposé général, les recettes (courantes et de capital) perçues par le pouvoir fédéral sont estimées, pour l'année 2019, à 125.315,0 millions d'euros, soit une augmentation de 1,5% (+ 1.856,1 millions d'euros) par rapport aux prévisions pour l'année 2018. Ces recettes sont principalement composées de recettes fiscales (en hausse de 1,8% par rapport aux estimations 2018). Cette augmentation sera plus amplement commentée aux points suivants du présent chapitre.

Les transferts atteignent 65.523,2 millions d'euros, en augmentation de 4,1% (+2.568,4 millions d'euros) par rapport aux estimations de l'année précédente, et portent essentiellement sur les recettes fiscales. Les recettes fiscales estimées, perçues par le pouvoir fédéral pour l'année 2019, sont transférées à hauteur de 54,5% à d'autres niveaux de pouvoir ou entités publiques. Un montant estimé de 15,1 millions d'euros de recettes non fiscales est également transféré aux Régions<sup>73</sup>.

Des informations plus détaillées concernant ces transferts sont reprises dans la suite de ce rapport<sup>74</sup>.

Le solde des prévisions de recettes, qui s'élève à 59.791,7 millions d'euros, est inscrit au budget des voies et moyens. Ce montant diminue de 712,4 millions d'euros (-1,2%) par rapport aux estimations de 2018.

---

<sup>73</sup> Intérêts de retard et intérêts moratoires sur des impôts transférés aux régions, en augmentation de 0,4 million d'euros par rapport aux estimations 2018.

<sup>74</sup> En ce qui concerne les transferts aux communautés et régions, voir la partie III, chapitre I, point 3 Financement des entités fédérées. Pour les transferts à la sécurité sociale, voir le Chapitre II, point 3 Financement alternatif.



Tableau – Recettes de caisse totales (en millions d'euros)

	Réalisations probables 2018	Initial 2019	Différence
Recettes fiscales	118.082,3	120.173,0	2.090,7
Recettes non fiscales	5.376,6	5.142,0	-234,6
<b>Recettes totales</b>	<b>123.458,9</b>	<b>125.315,0</b>	<b>1.856,1</b>
Transferts Union européenne	3.267,8	3.433,5	165,7
Transferts régions	19.005,2	19.533,3	528,1
Transferts communautés	25.094,6	25.908,6	814,0
Transferts sécurité sociale	15.096,7	16.135,6	1.038,9
Transferts divers	490,5	512,2	21,7
<b>Total des transferts</b>	<b>62.954,8</b>	<b>65.523,2</b>	<b>2.568,4</b>
<b>Budget des voies et moyens</b>	<b>60.504,1</b>	<b>59.791,7</b>	<b>-712,4</b>
<i>(Pourcentage des voies et moyens)</i>	<i>(49,0%)</i>	<i>(47,7%)</i>	

Source : Exposé général et Cour des comptes

## 2 Recettes fiscales

### 2.1 Évolution des recettes de caisse

Les recettes en base caisse pour 2019 sont évaluées à 120.173 millions d'euros, soit une augmentation de 2.090,7 millions d'euros (+1,8%) par rapport aux recettes probables de 2018. Depuis 2014, le SPF Finances estime toutefois d'abord les recettes fiscales en base SEC (voir le point 2.2) et il les transpose ensuite en recettes de caisse par le biais des « corrections de caisse » (-2.655 millions d'euros). Ces corrections concernent principalement les recettes des impôts directs et, en particulier, celles du précompte professionnel<sup>75</sup>.

Les recettes du précompte professionnel (+0,2% ou 86,2 millions d'euros) demeurent quasiment constantes par rapport à 2018 en raison, d'une part, de la croissance macroéconomique<sup>76</sup> (+3,5% ou 1.698,8 millions d'euros) et, d'autre part, des mesures du conclave (-1.317,4 millions d'euros)<sup>77</sup> et de l'incidence complémentaire des dispenses de versement du précompte professionnel (-319 millions d'euros). La Cour des comptes

<sup>75</sup> En effet, du point de vue du SEC, les recettes du précompte professionnel (48.258,7 millions d'euros) sont estimées de manière brute, donc sans tenir compte des diverses dispenses de versement, que le SPF Finances estime à 3.241 millions d'euros pour 2019. Les autres corrections concernent la neutralisation des délais de paiement et des impôts Union Économique Belgo-Luxembourgeoise (UEBL) sur les recettes d'accises.

<sup>76</sup> À savoir la croissance basée sur les paramètres économiques et à politique inchangée (sans tenir compte donc des mesures supplémentaires prises par le gouvernement).

<sup>77</sup> Dont le tax shift (-1.575,1 millions d'euros) et le *jobsdeal* (+196,4 millions d'euros).

souligne que les recettes ont été sous-estimées à hauteur de 205,7 millions d'euros, en raison du fait que le SPF Finances a surévalué les dispenses de versement du précompte professionnel<sup>78</sup>.

Les versements anticipés progressent de 1.493,3 millions d'euros (+9,7%), dont 1.432,1 millions d'euros se rapportent à l'impôt des sociétés. Cette hausse s'explique par une croissance macroéconomique de 768,6 millions d'euros, l'incidence complémentaire de la réforme de l'impôt des sociétés (+351,2 millions d'euros) et les mesures du conclave (+372,3 millions d'euros)<sup>79</sup>.

La TVA au sens strict augmente (+3,3% ou 1.021,7 millions d'euros) principalement en raison de la croissance macroéconomique.

Les recettes d'accises (+1,2% ou 111,3 millions d'euros) intègrent l'augmentation des accises sur les carburants (+180,9 millions d'euros) et sur le tabac (+56,2 millions d'euros)<sup>80</sup>.

L'augmentation du précompte mobilier (+4,4% ou 191,4 millions d'euros) s'explique en grande partie par la croissance macroéconomique du précompte mobilier sur les dividendes (+6,8% ou 178,3 millions d'euros).

L'augmentation des recettes « Droits et taxes divers » (+11,9% ou 125,4 millions d'euros) est due essentiellement à la hausse des amendes (+103,5 millions d'euros, résultant entre autres de la poursuite du déploiement du projet *crossborder*), à l'incidence complémentaire de la réforme de l'impôt des sociétés (+30,2 millions d'euros) et aux mesures du conclave (+48,9 millions d'euros)<sup>81</sup>.

Les mesures fiscales sont abordées en détail au point 2.3.

## 2.2 Estimation de base par le SPF Finances

### 2.2.1 Généralités

Pour l'estimation des recettes en base SEC, le service d'encadrement Expertise stratégique utilise un modèle macroéconomique désagrégé<sup>82</sup> pour les catégories de recettes les plus

<sup>78</sup> Le SPF Finances a tenu compte d'une hausse de la dispense de 20,4% à 22,8%, conformément à la loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance. Cette modification a toutefois été appliquée de manière anticipée en 2016, conformément à la loi du 26 décembre 2015 relative aux mesures concernant le renforcement de la création d'emplois et du pouvoir d'achat. Au lieu de 319 millions d'euros, il n'aurait fallu déduire qu'un montant de 113,3 millions d'euros.

<sup>79</sup> Il s'agit de l'augmentation escomptée des recettes résultant des rentrées supérieures au deuxième trimestre de l'année 2018 (+330 millions d'euros), de l'exonération fiscale dans le cadre du statut unique (-40 millions d'euros), de l'instauration anticipée de la mesure relative à la limitation de la déductibilité des intérêts (+56,8 millions d'euros) et des mesures de lutte contre la fraude fiscale (+25,5 millions d'euros).

<sup>80</sup> Sans ces mesures supplémentaires, les recettes d'accises seraient donc en baisse.

<sup>81</sup> Sans ces mesures supplémentaires, les recettes provenant des droits et taxes divers seraient donc en baisse.

<sup>82</sup> Ce modèle a été remis en cause lors de la confection du budget 2016 mais demeure intégralement applicable pour la confection du budget 2019. La décision du gouvernement consistant à évaluer et améliorer cette méthode d'estimation n'a pas encore donné de résultats jusqu'à présent. L'analyse externe confiée à la KUL a été entamée en février 2018 et se poursuivra en principe jusque fin janvier 2019. Voir aussi le rapport de la Cour des comptes,

importantes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA et accises). Pour l'estimation des recettes du précompte mobilier, le service d'encadrement utilise une méthode spécifique, mais celle-ci n'est pas constante. La tendance négative du précompte mobilier au cours des dernières années a conduit à adapter plusieurs fois la méthode d'estimation. Les autres recettes sont estimées par les administrations compétentes.

Les modèles prennent comme point de départ les recettes fiscales escomptées de l'année en cours, qu'il convient d'estimer aussi correctement que possible (réalisations déjà connues<sup>83</sup> complétées au moyen d'une actualisation des estimations pour la période restante). Pour l'impôt des personnes physiques, l'impôt des sociétés, la TVA et les accises, le SPF Finances applique le modèle sur la base des paramètres macroéconomiques les plus récents du BFP<sup>84</sup>. Il estime les autres recettes par extrapolation et au moyen d'estimations.

Le SPF Finances intègre ensuite l'incidence des mesures reprises dans l'ajustement du budget, en fonction de l'entrée en vigueur de la réglementation (au prorata). Dans certains cas, il réestime également les mesures à partir de données plus récentes ou de ses propres estimations.

### 2.2.2 Estimation des recettes probables pour 2018

Le SPF Finances a estimé les recettes fiscales pour 2018 à 120.180 millions d'euros, soit 597 millions d'euros de plus que dans l'estimation effectuée lors du contrôle budgétaire de 2018. Cette augmentation s'explique essentiellement, d'une part, par une hausse des versements anticipés (+1.218 millions d'euros), des enrôlements de l'impôt des personnes physiques (+302 millions d'euros) et du précompte professionnel (+344 millions d'euros) et, d'autre part, par la diminution des enrôlements de l'impôt des sociétés (-929 millions d'euros).

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

#### ***Impôt des sociétés***

Les versements anticipés de l'impôt des sociétés ont fortement augmenté tant en 2017 qu'en 2018. Le gouvernement part du principe que les versements anticipés majorés sont liés à 50% à un glissement des enrôlements vers les versements anticipés et à 50% à une croissance structurelle. Il a été tenu compte du ratio 50/50 pour la fixation des mesures *one-off* dans le solde structurel.

La Cour constate que le SPF Finances a réduit fortement les enrôlements de l'exercice d'imposition 2018 par rapport au contrôle budgétaire. Cela pourrait indiquer que l'incidence du glissement vers les versements anticipés est considérablement plus élevée que les 50% prévus.

---

*Estimation des recettes fiscales – organisation et processus*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, novembre 2017, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>83</sup> En ce qui concerne le budget initial 2019, il s'agit des recettes de caisse jusqu'au mois de mai 2018 inclus, transposées en termes SEC.

<sup>84</sup> Repris dans le budget économique de juin 2018.

### **Enrôlements de l'impôt des personnes physiques (IPP)**

Le SPF Finances a réduit les enrôlements négatifs de l'IPP de 302 millions d'euros (-4.441,7 millions d'euros contre -4.743,9 millions d'euros lors du contrôle budgétaire 2018), à la suite d'une diminution des enrôlements négatifs pour l'exercice d'imposition 2017 (-4.261,8 millions d'euros contre -4.882,9 millions d'euros lors du contrôle budgétaire 2018), combinée à l'accélération du rythme d'enrôlement (81% au lieu de 69%).

Le SPF Finances n'est pas encore en mesure d'expliquer la baisse des enrôlements négatifs de l'exercice d'imposition 2017 par rapport aux années précédentes et il extrapole cet effet pour les années à venir<sup>85</sup>. La Cour des comptes estime qu'il est nécessaire de réaliser une analyse approfondie à ce propos.

### **Actualisation de l'incidence des mesures**

Le SPF Finances a réestimé l'incidence des mesures du tax shift et du projet *crossborder* en s'appuyant sur des données plus récentes. Il ne tient plus compte d'une incidence complémentaire de la taxe bancaire (17 millions d'euros), ni des effets retour de mesures sociales (32,5 millions d'euros) et de l'*e-commerce* (20 millions d'euros). En ce qui concerne les revenus complémentaires non taxés jusqu'à 500 euros par mois, le SPF suit le point de vue adopté par le gouvernement lors du contrôle budgétaire 2018 (effet neutre sur le budget). La réforme de l'impôt des sociétés n'a pas fait l'objet d'une réestimation (voir point 2.4.1).

Lors du conclave de juillet 2018, le gouvernement a augmenté les recettes de 2018 de 148,1 millions d'euros :

- le projet *crossborder*<sup>86</sup> (+68,2 millions d'euros) ;
- les effets retour de mesures sociales et de l'*e-commerce* (+39,9 millions d'euros)<sup>87</sup> ;
- l'augmentation de la base imposable du précompte mobilier à la suite de la baisse du taux du précompte mobilier français (+40 millions d'euros).

La Cour des comptes n'a pas obtenu une justification suffisante étayant ces recettes supplémentaires.

### **2.2.3 Estimation des recettes de base pour 2019**

Le SPF Finances estime les recettes 2019 à 121.441 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 1.261 millions d'euros (ou 1%) par rapport aux recettes estimées pour

<sup>85</sup> Les enrôlements relatifs à l'exercice d'imposition 2018 ont été estimés lors de la confection du budget initial 2019, à partir des recettes de trésorerie estimées de septembre 2017 à août 2018, à -4.399 millions d'euros contre -5.052,7 millions d'euros lors du contrôle budgétaire 2018.

<sup>86</sup> La cellule stratégique du SPF Justice indique que les recettes de l'année 2018 s'élèvent à 266,7 millions d'euros (situation fin septembre 2018), auxquelles il faut ajouter les montants des condamnations (80 millions d'euros) et le report des recettes (10 millions d'euros) qui ne font pas encore partie de la phase actuelle du projet *crossborder*. Ces chiffres n'ont pu faire l'objet d'une confirmation par le SPF Finances. À partir de 2019, le rendement de la mesure sera incorporé dans la base des recettes et il sera difficile de suivre son évolution. Le SPF Justice, travaille actuellement à l'implémentation d'un outil informatique offrant une vue globale et consolidée des différents paramètres à prendre en considération pour évaluer le *crossborder*.

<sup>87</sup> Voir Partie II, Chapitre III, point 2.3.3.

2018. Conformément au ratio 50/50 mentionné au point 2.2.2, le SPF tient compte d'une incidence négative de 728,4 millions d'euros sur les enrôlements de l'impôt des sociétés en 2019, à la suite du déplacement vers les versements anticipés.

La Cour attire l'attention sur le risque que les enrôlements soient surestimés en 2019 eu égard aux estimations inférieures des enrôlements de l'exercice d'imposition 2018 (voir ci-dessus).

### 2.3 Recettes fiscales après le conclave budgétaire (base SEC)

Le projet de budget estime les recettes fiscales en base SEC à 122.828,5 millions d'euros. L'augmentation (+1.387,5 millions d'euros) résulte essentiellement des corrections techniques (+420 millions d'euros) et de l'incidence des mesures fiscales décidées lors du conclave budgétaire de juin 2018 (+936,1 millions d'euros). Après le conclave, le gouvernement a encore corrigé les recettes fiscales de 2019 à hauteur de 31,4 millions d'euros à la suite de la suppression des déductions fiscales pour les investissements visant à économiser l'énergie en Flandre. Par rapport aux recettes présumées pour 2018, la hausse s'élève à 2,1% (+2.501,9 millions d'euros) et à 6,7% (+7.670,8 millions d'euros) par rapport aux recettes réalisées en 2017.

### 2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures prises lors des conclaves budgétaires sur les recettes estimées pour 2019 s'élève à -1.071,1 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de l'incidence budgétaire de mesures prises par les conclaves budgétaires précédents (-1.747,5 millions d'euros) et, d'autre part, de nouvelles mesures fiscales (+676,4 millions d'euros) décidées lors du conclave de juillet 2018.

Le tableau 5 - « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2019 » de l'Exposé général (p. 99) comporte un aperçu de ces mesures. L'estimation de ces dernières est réalisée également en base SEC.

La Cour des comptes examine ci-dessous l'incidence complémentaire aussi bien des mesures fiscales existantes que des nouvelles mesures fiscales.

#### 2.4.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes

L'incidence complémentaire des mesures fiscales existantes concerne principalement celle des mesures prises lors des conclaves budgétaires précédents, ainsi que la réestimation des tax shift I et II sur l'impôt des personnes physiques et les dépenses fiscales.

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

#### **Tax shift II (-1.521,7 millions d'euros)**

Le gouvernement poursuit la mise en œuvre du tax shift, tel que prévu dans la loi-programme du 26 décembre 2015. À partir de l'exercice d'imposition 2020, le taux de 40% sera encore étendu et le minimum exempté sera relevé pour atteindre un montant uniforme. Le SPF Finances a réestimé l'incidence fiscale du tax shift II à l'aide du modèle SIRE, en se basant sur des paramètres plus récents. L'incidence est estimée à 1.521,7

millions d'euros<sup>88</sup>, soit 216,7 millions d'euros de plus que l'estimation initiale en 2015. La Cour des comptes n'a pas obtenu de plus amples explications concernant cette estimation.

### ***Réforme de l'impôt des sociétés (effet neutre sur le budget)***

Le SPF Finances a indiqué qu'il n'avait pas encore effectué de réestimation globale en la matière.

La Cour des comptes estime qu'il convient de réévaluer annuellement l'incidence de cette réforme de grande ampleur<sup>89</sup>. À cet égard, elle évoque l'importance des effets budgétaires de la réforme durant ses premières années. En effet, des mesures compensatoires doivent neutraliser en 2019, l'incidence négative des baisses de taux et d'autres incitants, laquelle s'élève à un montant de 2.132,6 millions d'euros<sup>90</sup>. Une réestimation se justifie également pour les raisons suivantes :

- la disponibilité de données plus récentes et plus précises<sup>91</sup> ;
- les nombreuses modifications des modalités d'application intervenues depuis l'estimation initiale<sup>92</sup> ;
- les éventuelles surestimations de certaines mesures<sup>93</sup> ;
- les changements de comportement déjà constatés auprès des contribuables<sup>94</sup> ;
- l'invocation de la clause de flexibilité auprès de la Commission européenne.

Le présent budget part toujours du principe que la réforme sera neutre sur le budget notamment en raison de la marge de sécurité prévue (pour 2019 : 308,1 millions d'euros).

La Cour des comptes a reçu un relevé de l'incidence des modifications qui s'inscrivent dans la marge de sécurité. Elle relève que cette réestimation partielle n'est pas assez approfondie pour démontrer le caractère suffisant de la marge de sécurité. En effet, elle

<sup>88</sup> Dont 1.067,2 millions d'euros au niveau fédéral et 454,4 millions d'euros au niveau régional.

<sup>89</sup> Dans sa note « *Aspects budgétaires et macroéconomiques de la réforme de l'impôt des sociétés en Belgique* » du 6 décembre 2017, la Banque nationale relève aussi les limites du calcul de la réforme en faisant référence à la nature, par définition, incertaine des estimations de l'incidence des mesures fiscales et au modèle utilisé par le SPF Finances.

<sup>90</sup> Voir le rapport de la Cour des comptes, *doc. parl.*, Chambre, 17 novembre 2017, DOC 54 2689/003, *Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2018*, annexe 1.

<sup>91</sup> Notamment en ce qui concerne la déduction des intérêts notionnels, qui représente un élément crucial dans le calcul, en raison de son importance en termes de pourcentage.

<sup>92</sup> La loi du 25 décembre 2017 portant réforme de l'impôt des sociétés et la loi du 30 juillet 2018 s'écartent des calculs repris dans la note du SPF Finances du 17 octobre 2017. Selon le gouvernement, toutes les modifications s'inscrivent dans la provision de sécurité de 308,3 millions d'euros, disponible pour 2019.

<sup>93</sup> Voir les observations formulées dans le rapport de la Cour des comptes, *doc. parl.* Chambre, 17 novembre 2017, DOC 54 2689/003, *Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2018*, p. 50, et dans la note précitée de la Banque nationale.

<sup>94</sup> Notamment un glissement beaucoup plus prononcé vers les versements anticipés en 2017 et 2018, de sorte que le glissement estimé pourrait s'atténuer en 2019 (voir le point 2.1.2).

n'inclut pas la principale mesure, à savoir la suppression de la déduction des intérêts notionnels, qui est censée compenser 41,4 % de la perte de revenus en 2019<sup>95</sup>.

La Cour des comptes indique en outre que certaines mesures entreront en vigueur une année plus tôt que prévu dans le calcul initial (à partir de l'exercice d'imposition 2020 au lieu de 2021). L'Exposé général ne mentionne pas les mesures en question :

- l'instauration d'une consolidation fiscale (-200 millions d'euros) ;
- l'entrée en vigueur d'une série de mesures transposant la directive Atad<sup>96</sup> (+251,3 millions d'euros), notamment la lutte contre les dispositifs hybrides avec les pays tiers<sup>97</sup>, l'extension de la taxe de sortie<sup>98</sup> et l'introduction de règles CFC<sup>99</sup>.

L'incidence de ces mesures est comprise dans la réforme et doit contribuer à la neutralité budgétaire. La Cour des comptes considère toutefois que l'incidence budgétaire de ces dernières est incertaine, car il y a peu de données statistiques disponibles qui puissent étayer les calculs. Eu égard à la forme limitée de la consolidation fiscale, son coût pourrait être inférieur aux estimations. En ce qui concerne les mesures transposant la directive Atad, la Banque nationale a évoqué une éventuelle surestimation de l'incidence budgétaire, celle-ci étant calculée en fonction d'une transposition intégrale de la directive Atad, ce qui n'est pas le cas.

#### 2.4.2 Corrections techniques et nouvelles mesures fiscales

Lors du conclave budgétaire de juillet 2018, le gouvernement a pris des mesures ayant une incidence budgétaire estimée à 1.355,8 millions d'euros, dont 148,1 millions d'euros sont attribués à 2018 et 1.207,7 millions d'euros à 2019.

Les mesures ayant une incidence en 2019 sont les suivantes :

Corrections techniques :

- augmentation des versements anticipés à l'impôt des sociétés (+330 millions d'euros) ;
- augmentation des recettes d'accises sur le diesel, résultant du système de cliquet (+90 millions d'euros).

Mesures :

<sup>95</sup> Dans la note susmentionnée, la Banque nationale a souligné que le départ des sociétés de financement n'avait probablement pas été suffisamment pris en compte, de sorte que le rendement de la suppression de la déduction des intérêts notionnels pourrait être inférieur (-296 millions d'euros en vitesse de croisière). Entre-temps, le taux de la déduction des intérêts notionnels pour l'exercice d'imposition 2020 a aussi été calculé et fixé à 0,726%, alors que l'estimation initiale tablait sur 0,9%, ce qui donne lieu également à une incidence négative.

<sup>96</sup> *Anti Tax Avoidance Directive* - Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur.

<sup>97</sup> Les mesures visant à lutter contre les dispositifs hybrides, dans le cadre desquels un paiement est par exemple considéré comme un dividende exonéré dans un pays et comme un intérêt déductible dans un autre pays, sont renforcées.

<sup>98</sup> Il s'agit de l'imposition des plus-values réalisées lors du transfert d'actifs vers l'étranger.

<sup>99</sup> Les bénéfices des sociétés étrangères contrôlées (*Controlled Foreign Companies*), qui constituent des constructions purement artificielles, sont imposés en Belgique sous certaines conditions.

- réduction de la provision fiscale pour le statut unique (+210 millions d'euros) ;
- *jobsdeal* (+196,4 millions d'euros) ;
- fraude fiscale (+153 millions d'euros) ;
- annulation du double comptage de l'activation de l'épargne (+78,3 millions d'euros) ;
- baisse de l'incidence de la dispense de précompte mobilier sur les actions (+59,4 millions d'euros) ;
- entrée en vigueur anticipée de la directive Atad concernant la limitation de la déduction des intérêts (+56,8 millions d'euros) ;
- amendes TVA : harmonisation des procédures (+10 millions d'euros) ;
- augmentation des recettes des droits d'hypothèque (+10 millions d'euros) ;
- meilleure perception des frais de justice (+7,5 millions d'euros) ;
- effets retour pour les starter jobs (+6 millions d'euros) ;
- TVA sur la location immobilière (+5 millions d'euros) ;
- régime de chômage avec complément d'entreprise (+4,3 millions d'euros) ;
- harmonisation des avantages de toute nature (ci-après « ATN ») pour la mise à disposition gratuite d'un logement (-9 millions d'euros).

Les mesures relatives au *jobsdeal*, à la fraude fiscale, au statut unique et aux avantages de toute nature requièrent une initiative législative. Les autres mesures concernent des réestimations, des corrections de l'incidence estimée par le SPF Finances ou une amélioration des processus de perception.

La Cour des comptes a reçu, pour la plupart des mesures, des informations sur le mode de calcul de l'incidence budgétaire, de la part du SPF Finances ou de la cellule stratégique du ministre compétent. En ce qui concerne la lutte contre la fraude fiscale et le *jobsdeal*, les informations obtenues n'étaient pas suffisamment détaillées.

Elle tient cependant à formuler les remarques suivantes.

***Augmentation structurelle des versements anticipés à l'impôt des sociétés (+330 millions d'euros)***

Le SPF Finances a constaté fin juin 2018, les versements anticipés dépassaient de 330 millions d'euros les estimations reprises dans le rapport de monitoring. Le gouvernement considère ce surplus de recettes comme structurel et augmente dès lors les versements anticipés de 2019 à concurrence d'un montant identique.

La Cour souligne l'incertitude de cette estimation d'autant plus que le SPF Finances s'attend à une diminution des versements anticipés au cours du quatrième trimestre 2018.

***Réduction de la provision fiscale pour le statut unique (+210 millions d'euros)***

Pour limiter le surcoût, en cas de licenciement d'un ouvrier, résultant de l'introduction du statut unique en 2014, le gouvernement avait accordé à l'époque une exonération fiscale, qui sera d'application pour la première fois en 2019.

Le gouvernement souhaite à présent répartir l'avantage fiscal sur cinq ans pour limiter l'incidence budgétaire à 40 millions d'euros la première année.



La Cour des comptes fait observer que l'estimation de l'incidence fiscale n'est pas actualisée<sup>100</sup> et tient compte d'ETP au lieu de travailleurs individuels, ce qui comporte un risque de sous-estimation.

---

<sup>100</sup> Les données utilisées datent de 2012.

***Jobsdeal (+196,4 millions d'euros)***

Les commentaires sur l'impact fiscal du *Jobsdeal* sont repris dans l'analyse complète de la mesure au niveau de la sécurité sociale<sup>101</sup>.

***Lutte contre la fraude fiscale (+153 millions d'euros)***

Le montant supplémentaire de 153 millions d'euros devrait être atteint par la mise en œuvre de différentes mesures mais pour lesquelles la Cour des comptes n'a pas pu disposer de calcul détaillé, qui justifie le rendement annoncé de 153 millions d'euros. En outre, les recettes relatives à 2019 dépendront de la date d'entrée en vigueur des mesures<sup>102</sup>.

***Limitation de la déduction des intérêts – Atad (+56,8 millions d'euros)***

Lors de la confection du budget 2019, le gouvernement a décidé, après concertation avec la Commission européenne, de faire entrer en vigueur la transposition de la directive Atad du 12 juillet 2016 relative à la limitation de la déduction des intérêts, un an plus tôt que prévu lors de la réforme de l'impôt des sociétés. La mesure, qui consiste à limiter les coûts financiers des sociétés<sup>103</sup>, vise les transferts de bénéfices internationaux et n'est pas applicable aux entités indépendantes ni aux institutions financières. Elle remplace en grande partie les anciennes règles en matière de sous-capitalisation (*thincap*<sup>104</sup>), qui ne sont plus applicables aux nouveaux contrats à partir du 17 juin 2016. Compte tenu de l'introduction par phase et du scénario d'extinction des règles *thincap*<sup>105</sup>, le SPF Finances estime l'incidence budgétaire pour 2019 à 56,8 millions d'euros.

La Cour des comptes fait observer que cette incidence budgétaire se base sur l'estimation initiale utilisée lors de la confection du budget 2018 et n'intègre pas les modifications apportées par la loi du 30 juillet 2018<sup>106</sup> (limitation plus importante du champ d'application et possibilité de transfert intra-groupe des coûts excédentaires d'emprunt).

***ATN : mise à la disposition des dirigeants d'entreprise d'un logement (-9 millions d'euros)***

Le gouvernement uniformisera le calcul de l'ATN pour la mise à disposition gratuite d'un logement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, en appliquant un seul coefficient<sup>107</sup>. Il estime le coût budgétaire à 78,2 millions d'euros, mais s'attend à ce que le coût net ne dépasse pas 9

<sup>101</sup> Partie II, Recettes de l'entité I, Chapitre II, recettes de la sécurité sociale.

<sup>102</sup> Certaines mesures relatives aux recommandations Panama Papers et les recommandations de l'OCDE à la suite du Peer Review font partie de l'avant-projet de loi portant des dispositions fiscales, de lutte contre la fraude, financières et diverses soumis au conseil des ministres du 5 octobre 2018. La loi doit encore être adoptée.

<sup>103</sup> La différence positive entre les charges et les produits d'intérêts est limitée au plafond le plus élevé de 3 millions d'euros ou 30% de l'Ebitda fiscal (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*). La définition de ces charges et produits doit encore être précisée dans un arrêté royal.

<sup>104</sup> Les intérêts d'emprunt ne sont pas déductibles dans la mesure où ils dépassent cinq fois la somme des réserves imposées au début de l'exercice et le capital libéré en fin d'exercice, lorsque les bénéficiaires réels des intérêts sont établis dans un paradis fiscal ou font partie d'un groupe auquel appartient un débiteur.

<sup>105</sup> Les intérêts non déductibles des règles *thincap* se sont élevés à 187,3 millions d'euros en 2016.

<sup>106</sup> Loi du 30 juillet 2018 portant des dispositions diverses en matière d'impôts sur les revenus.

<sup>107</sup> À la suite de l'arrêt de la Cour d'appel de Gand du 24 mai 2016 et de la circulaire du SPF Finances du 25 mai 2018.

millions d'euros grâce à une augmentation des rémunérations des dirigeants d'entreprise<sup>108</sup>.

La Cour relève les incertitudes relatives aux hypothèses utilisées.

### **Autres mesures**

Les recettes fiscales ne tiennent pas compte des éléments suivants :

- les exonérations concernant les déductions des brevets après la suppression des *excess profit rulings* (90,3 millions d'euros, dont 61,8 millions d'euros doivent être remboursés effectivement), qui ont été effectuées après approbation de la Commission européenne ;
- l'annulation de la TVA sur les jeux de hasard en ligne par la Cour constitutionnelle le 22 mars 2018 (montant estimé à 60 millions d'euros sur une base annuelle, à répartir sur 2018 et 2019) ;
- la déductibilité fiscale des frais de catering publicitaires, telle qu'annoncée par le ministre des Finances en commission de la Chambre du 14 mars 2018 ;
- le système de *carry-back* pour l'agriculture ;
- l'exonération fiscale concernant le rachat des années d'études pour le calcul de la pension (-21,7 millions d'euros<sup>109</sup>) ;
- la réforme des droits de rôle (-33,5 millions d'euros à la suite d'une modification de la date de paiement<sup>110</sup>) ;
- le deuxième pilier de pension pour les travailleurs salariés<sup>111</sup> (-18,5 millions d'euros) ;
- une nouvelle dispense de versement du précompte professionnel en matière d'e-commerce, telle que prévue lors du contrôle budgétaire 2018, dont l'incidence n'a pas encore été calculée.

D'après la cellule stratégique du ministre des Finances, les mesures suivantes auront une incidence au plus tôt en 2020 parce que les dispenses sont prises en compte lors de l'enrôlement de la déclaration à l'impôt des personnes physiques :

- le deuxième pilier de pension pour les travailleurs indépendants (-12 millions d'euros) ;

<sup>108</sup> Pour satisfaire à la rémunération minimale requise pour pouvoir appliquer le taux réduit de l'impôt des sociétés et conserver la déductibilité des primes de pension complémentaire tout en respectant la règle des 80%.

<sup>109</sup> Estimation de la Cour des comptes sur la base de l'incidence de cette mesure sur les recettes de la sécurité sociale (Voir Partie III, Chapitre III, Partie 2.3.4) (43,8 millions d'euros pour les travailleurs salariés et 15,7 millions d'euros pour les fonctionnaires). La cotisation de régularisation est déductible fiscalement au taux marginal. Compte tenu d'un taux moyen de 4,5% et d'un pourcentage d'enrôlement de 81%, la perte de recettes fiscales s'élève à 21,7 millions d'euros pour 2019.

<sup>110</sup> Lors du budget initial 2018, il avait été décidé d'utiliser la provision pour la réforme de l'aide juridique pour financer cette mesure, étant donné qu'elle n'aurait une incidence budgétaire qu'un an plus tard. Cependant, aucune provision n'a été reprise dans le budget initial 2019. Voir aussi Partie III – Chapitre I, point 2.

<sup>111</sup> Ce montant est toujours repris, à tort, dans la provision (voir aussi Partie III – Chapitre I, point 2). La cellule stratégique du ministre des Finances part du principe que cette mesure n'aura pas d'incidence en 2019 parce que l'exonération fiscale ne sera prise en compte que lors des enrôlements en 2020. Or, d'après le projet de loi instaurant une pension libre complémentaire pour les travailleurs salariés et portant des dispositions diverses en matière de pensions complémentaires (*Doc. parl. Chambre, 31 octobre 2018, DOC 54/3356/001*), cette exonération sera directement intégrée dans le précompte professionnel retenu par l'employeur.

- un incitant fiscal pour l'aide juridique aux personnes qui n'ont pas recours à l'aide de deuxième ligne (-33,5 millions d'euros) ;
- une augmentation de la dispense du précompte mobilier sur les dividendes jusqu'à 800 euros à partir de l'exercice d'imposition 2020 (-47,5 millions d'euros<sup>112</sup>).

Enfin, la Cour signale que différentes mesures font l'objet de recours devant des cours et tribunaux :

- les procédures pendantes devant la Cour constitutionnelle concernant la TVA sur la chirurgie plastique pour des motifs esthétiques, la taxe boursière pour les agents de change étrangers, la taxe sur les comptes-titres et la réforme des intérêts moratoires ;
- les recours pendants devant la Cour européenne de justice concernant la suppression des EPR (*Excess Profit Rulings*) et l'impôt des sociétés pour les entreprises portuaires.

### 3 Recettes non fiscales

#### 3.1 Aperçu général

Les recettes non fiscales en base caisse, inscrites au projet de budget initial des voies et moyens pour l'année 2019, s'élèvent à 5.126,9 millions d'euros, soit une diminution de 235,1 millions d'euros par rapport aux montants estimés pour l'année 2018.

Des corrections de passage, à hauteur de -593,9 millions d'euros, sont effectuées, conformément à la méthodologie SEC<sup>113</sup>. Les recettes non fiscales ayant une incidence sur le solde de financement s'élèvent, selon l'Exposé général, à 4.533,0 millions d'euros, en baisse de 294,3 millions d'euros par rapport aux estimations de 2018.

Les recettes prévues pour la mise aux enchères des droits d'émission<sup>114</sup> sont en diminution (-57,8 millions) mais ne font plus l'objet de correction SEC<sup>115</sup>. Les prévisions de recettes, liées, d'une part, au versement des réserves de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afsca) dans le cadre de la crise du Fipronil<sup>116</sup> (-13,5 millions d'euros) et, d'autre part, au versement d'une part des réserves de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT<sup>117</sup>) (-13,4 millions d'euros), sont également en diminution.

<sup>112</sup> Estimation de la Cour des comptes sur la base de celle de la Banque nationale pour l'exercice d'imposition 2018.

<sup>113</sup> Notamment la neutralisation des octrois de crédits et prises de participation (-805 millions d'euros), la neutralisation d'un remboursement de la Régie des bâtiments dans le cadre des travaux du Résidence Palace (-66 millions d'euros), les corrections destinées à étaler l'imputation de la reprise des fonds de pension (+403 millions d'euros) ainsi que celles liées au moment d'imputation des licences télécom (+67 millions d'euros) et au versement de la Monnaie Royale de Belgique (-200 millions d'euros).

<sup>114</sup> Titre I, section II, chapitre 25, article 36.90.03 – Revenus de la mise aux enchères de droits d'émission dans le cadre de l'*Émission Trading System* (EU ETS) – Quotas CO<sub>2</sub>.

<sup>115</sup> Le montant 2018 se composait, d'une part, de l'apport de la part fédérale dans les recettes des mises aux enchères des années précédentes (qui faisait l'objet d'une correction négative de 58 millions d'euros) et, d'autre part, de la part fédérale des recettes prévues pour 2018. Le montant 2019 ne reprend que la part fédérale des recettes prévues pour l'année.

<sup>116</sup> Titre I, section II, chapitre 25, article 46.40.05. La crise du fipronil est également développée dans la partie 3 – Chapitre 2 – Section 25 du présent rapport.

<sup>117</sup> Titre II, section II, chapitre 32, article 66.42.01.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes<sup>118</sup>, les recettes affectées au Fonds des animaux, pour un total de 15,3 millions d'euros, sont désormais inscrites au budget des voies et moyens<sup>119</sup> et non plus dans le budget de l'Afsca.

### 3.2 Participations de l'État dans les institutions financières

Le projet de budget des voies et moyens pour l'année 2019 prévoit une recette de 683,1 millions d'euros (en augmentation de 6,2 millions d'euros par rapport aux réalisations probables de 2018), au titre de dividendes de participations de l'État dans les institutions financières<sup>120</sup>. L'origine des dividendes versés par l'intermédiaire de la Société Fédérale de Participations et d'Investissement (SFPI) n'est pas détaillée dans les justifications annexées au budget des voies et moyens.

Par ailleurs, la part attribuée à l'État dans le résultat de la BNB s'élève dans le présent projet de budget à 309,3 millions d'euros. L'augmentation significative de ce montant par rapport aux réalisations 2018 (290,8 millions d'euros) ne fait l'objet d'aucune justification.

Un montant de 81,6 millions d'euros est également inscrit<sup>121</sup>, eu égard au remboursement prévu en 2019 de la totalité du prêt octroyé à Vitrufin SA (à l'époque Ethias Finance SA).

---

<sup>118</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 5 décembre 2016, DOC 54 2108/003, Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017, p. 200. Le Fonds des plantes et le Fonds des animaux ont déjà été intégrés aux budgets des voies et moyens et des dépenses de la section 25 en 2018.

<sup>119</sup> Titre I, section II, chapitre 25, articles 36.90.30 à 35. Contributions obligatoires par secteur. Ces nouvelles recettes au Budget des voies et moyens n'ont pas d'impact sur le solde de financement car elles étaient inscrites auparavant au budget de l'Afsca (tableau 5 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses).

<sup>120</sup> Titre I, section II, chapitre 18, §1, article 28.20.01.

<sup>121</sup> Titre II, section II, chapitre 51, article 86.20.01 - Remboursement de prêts octroyés par le Trésor dans le cadre de la crise financière.

## CHAPITRE II

# Recettes de la sécurité sociale

### 1 Évolution générale des recettes

Pour 2019, les recettes consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et régime des pensions publiques) sont estimées à 101.444,7 millions d'euros. L'augmentation de 3.216,5 millions d'euros (+3,27%) par rapport aux recettes attendues pour 2018 résulte surtout d'une hausse des recettes des cotisations et des mesures prises dans le cadre de la confection du budget initial 2019.

Tableau – Évolution des recettes de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Description	Recettes 2017	Recettes attendues 2018	Recettes estimées 2019
Cotisations	59.517,8	60.630,6	62.948,4
Dotations et subventions des pouvoirs publics	18.834,6	18.125,4	17.692,5
Financement alternatif par l'État	13.649,8	14.771,6	15.799,9
Autres recettes	4.419,9	4.700,6	5.003,9
<b>Total</b>	<b>96.422,1</b>	<b>98.228,2</b>	<b>101.444,7</b>

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2018) et Exposé général 2019

La majeure partie des recettes, à savoir 62,05%, provient des cotisations de sécurité sociale de l'ONSS-Gestion globale, de l'Inasti-Gestion globale, de l'Inami-Soins de santé, des régimes hors Gestion globale et du régime des pensions publiques. Les interventions des pouvoirs publics représentent 33,02% des recettes totales de la sécurité sociale et se composent des dotations de l'État fédéral et des subventions des entités fédérées (17,44%) ainsi que de la part des recettes fiscales attribuée à la sécurité sociale (financement alternatif : 15,58%).

La Cour des comptes souligne que le projet de budget initial 2019 repose sur les estimations qui ont été communiquées aux ministres compétents en juillet 2018. Ces estimations ont été réalisées à partir des chiffres relatifs aux recettes et dépenses de la sécurité sociale de mai 2018. Cette méthode a déjà été utilisée pour le projet de budget initial 2018. Elle comporte le risque que des recettes ou des dépenses soient surestimées ou sous-estimées.

## 2 Jobsdeal

Le gouvernement fédéral a présenté, le 24 juillet 2018, les grandes lignes de sa politique en matière de création d'emplois. Il a également précisé qu'il en découlerait un soutien à l'assainissement budgétaire, au montant de 505,4 millions d'euros.

Le conseil des ministres du 26 juillet 2018 a ainsi arrêté 28 mesures sociales et fiscales destinées à favoriser la création d'emplois<sup>122</sup>. Elles ont pour objectifs de pourvoir les métiers en pénurie et d'activer un maximum de personnes sur le marché du travail. Les formations pour les métiers en pénurie sont encouragées et les groupes cibles, qui ont des difficultés sur le marché de l'emploi, seront davantage soutenus. Les personnes sans emploi ou licenciées devraient accéder plus facilement au marché du travail.

Certaines mesures seront mises en application en concertation avec les régions.

En ce qui concerne l'aspect budgétaire, compte tenu de la réglementation actuelle en matière de cotisations et d'allocations, le rendement attendu s'élève à 505,4 millions d'euros et il se base sur la création de 12.500 emplois équivalents temps-plein supplémentaires (moins de 10% des emplois vacants<sup>123</sup>) et sur un salaire médian de 3.300 euros par mois. Ce rendement est réparti entre une économie de dépenses de chômage (+90,4 millions d'euros), des recettes ONSS supplémentaires (+218,6 millions d'euros), via les cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur (24,92 %) et du travailleur (13,07 %), ainsi que des recettes fiscales supplémentaires (+196,4 millions d'euros), par le biais de l'impôt des personnes physiques (34,2 %).

L'estimation prend en considération les retours directs, calculés sur la base d'une diminution de demandeurs d'emploi et d'une augmentation du nombre de salariés et ne tient pas compte des retours indirects, tels que ceux d'une hausse du pouvoir d'achat qui pourraient augmenter les retombées au profit de l'État.

L'impact de ces mesures est examiné ci-dessous.

### 2.1 Impact sur les recettes de l'ONSS et les recettes fiscales

Le rendement attendu de la mesure au niveau social (218,6 millions d'euros) et au niveau fiscal (196,4 millions d'euros) repose sur les hypothèses reprises dans la note de la Cellule stratégique du ministre de l'Emploi<sup>124</sup>, à savoir :

- un salaire médian de 3.300 euros par mois<sup>125</sup> ;

<sup>122</sup> La liste des 28 mesures avec leur état d'avancement au 5 novembre 2018 a été fournie par la Cellule stratégique du ministre de l'Emploi.

<sup>123</sup> Sur la base d'un nombre de 134.570 emplois vacants à la fin du quatrième trimestre 2017.

<sup>124</sup> La Cour des comptes a demandé des informations sur le choix de certaines hypothèses au service d'études du SPF Finances et aux cellules stratégiques des ministres des Finances et de l'Emploi mais ces informations ne lui ont pas été fournies.

<sup>125</sup> Selon les chiffres de Statbel, le revenu médian d'un salarié à temps plein s'élevait en 2015 à 3.095 euros par mois. Compte tenu de la norme salariale (1,1 %) et de trois dépassements de l'indice-pivot de 2 %, la cellule stratégique estime prudemment ce salaire médian à 3.300 euros en 2019. Il est à noter que le salaire mensuel médian s'élevait à 3.053 euros en 2016 (en diminution de 1,4%), selon les derniers chiffres de Statbel.

- un salaire brut d'environ 46.000 euros par an<sup>126</sup>.

Compte tenu du public-cible de la mesure, la Cour des comptes s'interroge sur le choix, comme hypothèse de travail, d'un salaire médian de 3.300 euros. En effet, dans sa présentation du *jobsdeal*, le 24 juillet 2018, le gouvernement indiquait que 50% des 134.570 postes vacants n'exigeaient aucune expérience et que plus de 60 % d'entre eux ne requerraient aucun diplôme.

Par ailleurs, une grande partie des mesures doit faire l'objet de propositions et de discussions à divers niveaux (ministres, régions, commissions paritaires et organismes concernés). La Cour estime donc peu probable qu'elles soient mises en œuvre dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019. En outre, les mesures concernant la formation des travailleurs ne produiront pas leurs effets dès leur instauration.

Le rendement attendu par le gouvernement pour l'ensemble des mesures aurait donc dû être proratisé pour 2019 car il apparaît peu réaliste que cette politique donne son plein rendement dès le début de l'année.

### 2.1.1 Recettes ONSS

La Cour des comptes constate que le calcul ne reprend pas les diverses possibilités de réductions de cotisations sociales auxquelles les employeurs peuvent prétendre.

### 2.1.2 Recettes fiscales

La Cour a procédé à plusieurs simulations afin de déterminer le montant du précompte professionnel relatif au salaire médian<sup>127</sup> retenu par le gouvernement. Selon les hypothèses retenues<sup>128</sup>, les simulations de la Cour aboutissent à un montant compris entre 56,3 millions d'euros<sup>129</sup> et 118,6 millions d'euros<sup>130</sup>, sur une base annuelle, alors que le rendement attendu repris au budget est de 196,4 millions d'euros.

## 2.2 Impact sur les dépenses de l'Onem

Le calcul de la baisse des dépenses pour l'Onem se base sur une allocation de chômage moyenne de 39,61 euros par jour. Selon la cellule stratégique du ministre de l'Emploi, une analyse qualitative montre qu'un demandeur d'emploi met en moyenne sept mois pour trouver un nouvel emploi. Il en résulte une diminution des dépenses pour l'Onem de 90 millions d'euros.

La Cour observe que :

<sup>126</sup> Le salaire mensuel brut doit être multiplié par le facteur 13,92 qui tient compte de la prime de fin d'année et du double pécule de vacances. On obtient un revenu brut médian de 45.936 euros par an.

<sup>127</sup> Ces simulations (via des logiciels de calcul de salaires «brut-net») se basent sur l'hypothèse de 12.500 emplois pourvus et envisagent des situations générales qui ne tiennent pas compte d'éventuelles réductions ou déductions d'impôt, ni d'éventuels avantages salariaux. En outre, il n'a pas été tenu compte du précompte professionnel sur le pécule de vacances (pas dû la première année de travail) ainsi que sur l'éventuelle prime de fin d'année.

<sup>128</sup> Les différentes hypothèses retenues sont : employé ou ouvrier, marié ou célibataire, avec ou sans conjoint occupé, avec ou sans enfants.

<sup>129</sup> Sur la base des hypothèses suivantes : ouvrier marié dont le conjoint n'a pas de revenu et qui a 2 enfants à charge.

<sup>130</sup> Sur la base des hypothèses suivantes : employé marié dont le conjoint est salarié et qui n'a pas d'enfant à charge.



- Il est nécessaire d'affiner le calcul sur la base des allocations octroyées aux différentes catégories de chômeurs visés par le *jobsdeal* (métiers en pénurie, constitués pour une part non négligeable par les métiers du secteur de la construction, et groupes cibles ayant des difficultés sur le marché du travail).
- La cellule stratégique du ministre de l'Emploi n'a pas communiqué les données étayant l'évaluation de la durée moyenne de chômage de 7 mois, ou d'études permettant de la soutenir.
- La création de nouveaux emplois ne mène pas nécessairement à une réduction équivalente du nombre de chômeurs. Certains travailleurs actifs pourraient réorienter leur carrière ou des non-chômeurs entrer sur le marché du travail.
- Comme pour les recettes attendues, la diminution des dépenses de chômage devrait, elle aussi, être proratisée.

### 2.3 Conclusion

Au vu des lacunes de l'information dont elle a pu disposer et de l'incertitude de certaines hypothèses utilisées par le gouvernement, ainsi que des délais de mise en œuvre des mesures prévues, la Cour n'est pas en mesure de valider que le rendement prévu du *jobsdeal*, visant à alléger l'effort structurel à fournir par la Belgique, sera atteint en 2019.

## 3 Recettes propres

### 3.1 Recettes de l'ONSS

Les recettes provenant des cotisations sociales augmentent de 1.995,5 millions d'euros (+4%) en 2019 par rapport aux recettes attendues pour 2018<sup>131</sup>. Cette augmentation est essentiellement due à la croissance économique et aux mesures décidées par le gouvernement pour un montant de 252,9 millions d'euros pour 2019. Outre le *jobsdeal* (+218,6 millions d'euros), il s'agit des mesures suivantes :

- un relèvement de l'âge d'entrée dans le régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC) pour les entreprises en difficulté ou en restructuration : +8,3 millions d'euros ;
- une adaptation du régime des starter jobs : +6 millions d'euros ;
- l'instauration d'une cotisation spéciale sur les indemnités de préavis versées dans le cadre du statut unique entre ouvriers et employés : +20 millions d'euros.

En ce qui concerne les mesures « relèvement de l'âge d'entrée dans le RCC » et « starter jobs », la Cour des comptes constate que l'estimation des recettes (et de l'économie au niveau des allocations de chômage<sup>132</sup>) n'est pas suffisamment étayée. En outre, l'arrêté d'exécution de la mesure « starter jobs » n'avait pas encore été publié au 31 octobre 2018. De ce fait, la mesure ne peut pas entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre (comme prévu lors de la confection du budget) et la recette estimée pour 2018 ne sera pas réalisée.

<sup>131</sup> Ces données ne tiennent pas compte des nouveaux paramètres macroéconomiques du BFP du 6 novembre 2018 (Voir Partie I, point 2, du présent rapport).

<sup>132</sup> Voir la Partie III, Chapitre III du présent rapport.

Dans le cadre du statut unique entre ouvriers et employés<sup>133</sup>, une cotisation patronale spéciale de 3% et une retenue personnelle spéciale de 1% sont dues à partir de 2019 sur un tiers des indemnités de préavis lorsque, dans la (sous-)commission paritaire dont relève l'employeur, il n'a pas été conclu de convention collective de travail (CCT) prévoyant des mesures spécifiques censées augmenter l'employabilité du travailleur sur le marché du travail en cas de licenciement<sup>134</sup>. Bien que les (sous-)commissions paritaires disposent d'un délai de cinq ans pour conclure ces CCT, aucune CCT n'était encore entrée en vigueur trois mois avant l'échéance du 21 décembre 2018. Par conséquent, le rendement de la mesure a été estimé à 20 millions d'euros sur la base du montant total des indemnités de préavis versées en 2017. La Cour des comptes fait également observer que la mise en œuvre technique de la mesure (c'est-à-dire l'adaptation des applications informatiques pour permettre la déclaration des cotisations) n'avait pas encore été entamée le 31 octobre 2018, de sorte que la recette est incertaine.

### 3.2 Recettes de l'Inasti

Les prévisions de recettes de cotisations sociales augmentent en 2019 de 110,2 millions d'euros (+2,50%) par rapport aux recettes attendues de 2018.

Les cotisations sociales des travailleurs indépendants sont calculées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 sur la base des revenus de l'année même et non plus sur la base des revenus d'il y a trois ans. Jusqu'à l'exercice budgétaire 2018, l'Inasti n'avait toutefois pas revu sa méthode de calcul pour établir ses prévisions. L'année de revenus sur laquelle il basait ses estimations était toujours celle de la troisième année antérieure. Elles étaient dès lors inférieures aux réalisations. Pour le budget initial 2019, l'Inasti s'est basé sur les estimations d'enrôlements bruts du premier trimestre 2018, extrapolés sur l'année complète. Les recettes de cotisations sociales devraient donc être mieux estimées.

La Cour des comptes observe que les prévisions de recettes découlant de la réorganisation des services d'inspection sociale et de la mesure de rachat des périodes d'études pourraient être surestimées, dans la mesure où elles sont basées sur des hypothèses non vérifiables.

Par ailleurs, les prévisions de recettes ont été diminuées d'un montant de 24,2 millions d'euros afin de tenir compte des nouveaux seuils de cotisations pour les indépendants en début d'activité (primostarters). Cependant, ces nouveaux seuils concernent les cotisations définitives qui seront établies en 2021, et non les cotisations provisoires de 2019. Les recettes de cotisations sociales sont donc sous-estimées de ce montant. Par ailleurs, les dispositions de la loi du 18 février 2018 introduisant de nouveaux seuils pour les cotisations provisoires des primostarters n'ont pas fait l'objet d'une estimation budgétaire, alors qu'elles ont un impact à la baisse sur les cotisations sociales payées.

Enfin, le calcul de la perte de cotisations sociales, résultant de l'introduction de l'exonération fiscale et sociale jusqu'à 6.000 euros de l'économie collaborative, du travail

<sup>133</sup> Loi du 26 décembre 2013 concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

<sup>134</sup> Les CCT doivent prévoir qu'un tiers du délai de préavis ou de l'indemnité de préavis est consacré à des mesures qui augmentent l'employabilité sur le marché du travail, comme une formation adéquate, un outplacement, etc. (article 39<sup>ter</sup> de la loi relative aux contrats de travail, inséré par la loi du 26 décembre 2013).

associatif et des services occasionnels entre citoyens, est basé sur des hypothèses non vérifiables. En outre, les effets budgétaires du projet d'arrêté royal visant à porter le revenu mensuel pour le travail associatif à 1.000 euros (avec maintien de l'exonération annuelle jusqu'à 6.000 euros) n'ont pas été évalués.

### 3.3 Lutte contre la fraude sociale

Pour l'ONSS, les recettes des mesures de lutte contre la fraude sociale sont estimées dans l'Exposé général à 220,2 millions d'euros pour 2019. Environ 60 % (128,4 millions d'euros) de celles-ci sont liés à des décisions prises au cours des années budgétaires précédentes<sup>135</sup>. Pour l'Inasti, ces recettes sont estimées à 19,6 millions d'euros, dont 9,4 millions d'euros pour d'anciennes mesures<sup>136</sup>.

L'Exposé général fait état d'un rendement attendu de 102 millions d'euros, lié à la mise en œuvre de dix nouvelles mesures de lutte contre la fraude sociale<sup>137</sup>, dont 90 % relèvent du régime des travailleurs salariés (91,8 millions d'euros) et 10% du secteur des indépendants (10,2 millions d'euros).

Ni l'Exposé général ni les notifications budgétaires ne détaillent l'incidence financière individuelle des mesures. L'Exposé général n'opère aucune distinction entre les recettes supplémentaires et les économies et il ne répartit pas le montant entre les institutions. De plus, il ne tient pas compte des coûts de développement de ces mesures, estimés à 2 millions d'euros.

La Cour des comptes souligne que ces estimations doivent être appréhendées avec prudence. Elle observe que les hypothèses de base et le calcul de l'incidence financière des diverses mesures ne sont pas toujours suffisamment étayés. Ils ne sont par ailleurs pas confirmés par les IPSS concernées. Ainsi, par exemple, l'Inasti ne présente des projets dans le cadre des nouvelles mesures que pour 3,6 millions d'euros, alors que l'Exposé général mentionne un montant de 10,2 millions d'euros. De plus, la réalisation des mesures dépend des moyens (en personnel et analyse) dont disposent les institutions chargées de leur mise en œuvre. Enfin, l'incidence réelle est difficile à déterminer, parce que les réalisations financières sont comprises dans le montant total des recettes et des dépenses.

La Cour des comptes a relevé, dans son Cahier 2018 relatif à la sécurité sociale<sup>138</sup>, que plusieurs mesures pour lutter contre la fraude sociale n'avaient pas été mises en œuvre et qu'en outre l'incidence financière de celles réalisées n'était pas évaluable.

<sup>135</sup> Mesures prises à l'occasion des budgets initiaux 2015, 2016 et 2017 ainsi que de leur ajustement budgétaire.

<sup>136</sup> Mesures prises à l'occasion des budgets initiaux 2017 et 2018 ainsi que de l'ajustement budgétaire 2018.

<sup>137</sup> Les dix nouvelles mesures portent sur le renforcement du service Amendes administratives, le renforcement du service Contrôle des lois sociales, l'uniformisation et la numérisation du back office des services d'inspection sociale, l'appel à une banque de données étrangères dans la lutte contre le dumping social, le *Stroomplan* d'Anvers (contrôles ciblés et multidisciplinaires), l'établissement de PV par l'ONSS sur des détachements interdits, l'inscription des aidants indépendants dans le registre des associés actifs, le renforcement du datamining et du datamatching dans le régime des indépendants, la compensation fiscale-sociale pour le régime des indépendants et l'intensification de la lutte contre l'affiliation des faux indépendants.

<sup>138</sup> Cour des comptes, *Cahier 2018 relatif à la sécurité sociale - Gestions globales et institutions publiques de sécurité sociale*, Bruxelles, août 2018, pp. 53-63, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

### 3.4 Recettes de l'Inami-Soins de santé

La majeure partie des recettes de l'Inami est constituée par l'intervention des Gestions globales. En 2019, le transfert de l'ONSS-Gestion globale s'élève à 24.510,8 millions d'euros et celui de l'Inasti-Gestion globale à 2.452,6 millions d'euros.

Le gouvernement a décidé d'imposer une cotisation compensatoire de 105,3 millions d'euros aux entreprises pharmaceutiques pour couvrir le dépassement éventuel du budget des médicaments en 2019. Le montant définitif de cette cotisation, qui dépend de l'ampleur du dépassement<sup>339</sup>, ne pourra être arrêté qu'en novembre 2019, si les dépenses des sept premiers mois de l'année indiquent que le budget des médicaments est dépassé. Les conditions de perception doivent aussi être définies dans un arrêté ministériel.

## 4 Financement de la sécurité sociale par les pouvoirs publics

Conformément à la loi du 18 avril 2017<sup>140</sup>, le financement de la sécurité sociale se compose de dotations de l'État fédéral et de moyens provenant du financement alternatif. En outre, l'ONSS-Gestion globale et l'Onem (pour les missions en matière d'emploi qui ne relèvent pas de la Gestion globale) perçoivent encore des subventions des entités fédérées.

### 4.1 Dotations et subventions des pouvoirs publics

En 2019, le montant total des dotations et subventions des pouvoirs publics s'élève à 17.692,5 millions d'euros pour l'ensemble des régimes de la sécurité sociale, ce qui représente une baisse de -2,39% par rapport à 2018, laquelle se situe au niveau de la dotation d'équilibre et des subventions des entités fédérées dans le régime des travailleurs salariés.

Tableau – Dotations de l'État fédéral à l'ONSS-Gestion globale, à l'Inasti-Gestion globale, aux régimes hors Gestion globale et aux pensions publiques (en millions d'euros)

	2018	2019	Δ 2019-2018	%
<b>ONSS-GG</b>	<b>5.628,6</b>	<b>4.844,2</b>	<b>-784,40</b>	<b>-13,94%</b>
Dotation ordinaire de l'État	2.073,5	2.106,7	33,20	0,59%
Dotation spécifique de l'État <sup>141</sup>	6,9	6,6	-0,3	-0,01%
Dotation d'équilibre	2.109,1	1.396,8	-712,30	-12,66%
Subventions des entités fédérées	1.439,1	1.334,1	-105,00	-1,87%
<b>Inasti-GG</b>	<b>369,1</b>	<b>375,4</b>	<b>6,3</b>	<b>1,71%</b>

<sup>339</sup> Conformément à l'article 191, 15<sup>o</sup> *quaterdecies*, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, la cotisation indemnitaire ne peut dépasser 2,5% du budget des médicaments (c'est-à-dire l'enveloppe fixée par le Conseil général de l'Inami).

<sup>140</sup> Loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

<sup>141</sup> Il s'agit d'une dotation spécifique pour le régime des marins.

Dotation ordinaire de l'État	369,1	375,4	6,3	1,71%
Dotation d'équilibre	0,0	0,0	0	0,00%
<b>Régimes hors GG</b>	<b>529,1</b>	<b>542,2</b>	<b>13,1</b>	<b>2,48%</b>
Dotations de l'État	426,5	432,8	6,3	1,19%
Subventions des entités fédérées	102,6	109,4	6,8	1,29%
<b>Pensions publiques</b>	<b>11.598,7</b>	<b>11.930,7</b>	<b>332,00</b>	<b>2,86%</b>
Dotation ordinaire de l'État	11.598,7	11.930,7	332,00	2,86%
<b>TOTAL</b>	<b>18.125,5</b>	<b>17.692,5</b>	<b>-433,00</b>	<b>-2,39%</b>

Source : *Exposé général 2019*

À la suite de la modification du calcul des dotations de l'État fédéral, l'ONSS-Gestion globale et l'Inasti-Gestion globale reçoivent une dotation de base annuelle, qui est adaptée en fonction de l'évolution de l'indice-santé et du vieillissement. En 2019, elle est inférieure aux années précédentes.

La dotation de base est complétée par une dotation d'équilibre. Celle-ci est arrêtée provisoirement, lors de la confection du budget, au montant dont les Gestions globales ont besoin pour équilibrer leur budget et elle est adaptée au moment du contrôle budgétaire. La fixation du montant définitif tient compte d'un certain nombre de critères (facteurs de responsabilisation), comme la contribution de la sécurité sociale dans la réalisation des objectifs budgétaires fixés dans le Pacte de stabilité, l'incidence des mesures de lutte contre la fraude sociale ou le coût éventuel des accords conclus avec les partenaires sociaux<sup>142</sup>.

Les subventions des entités fédérées au régime des travailleurs salariés baissent de 105 millions d'euros en 2019 parce que celles-ci ont décidé de mettre fin à certaines réductions de cotisations (par exemple, les réductions pour les chômeurs de longue durée). Par conséquent, les dépenses de l'ONSS-Gestion globale diminuent également.

La dotation au régime des pensions publiques, qui a été intégré dans le régime de la sécurité sociale à partir de 2016, augmente principalement en raison de l'indexation des dépenses en matière de pensions.

Les dotations et subventions aux régimes hors Gestion globale progressent aussi légèrement. Elles comprennent notamment une dotation de 272,7 millions d'euros pour le financement du secteur de la sécurité sociale d'outre-mer, dans l'attente de la réforme de ce régime.

#### 4.2 Financement alternatif

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 avril 2017 portant réforme de la sécurité sociale, Le financement alternatif de la sécurité sociale est alimenté par la TVA et le précompte

<sup>142</sup> Ces exemples, également repris dans le texte de loi, ne sont pas exhaustifs.

mobilier<sup>143</sup>. Ces moyens se répartissent entre (a) un montant de base, (b) un montant visant à neutraliser les conséquences du tax shift sur la sécurité sociale et, enfin, (c) un montant destiné à financer les soins de santé.

Le financement alternatif est principalement assuré par des recettes fiscales, reprises dans les fonds d'attribution dédiés à la sécurité sociale. Ces dernières s'élèvent dans le présent projet de budget, à 15.799,9 millions d'euros<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> Éventuellement par un prélèvement sur les accises sur le tabac, en cas d'insuffisance de l'une de ces deux ressources.

<sup>144</sup> Ce montant se répartit en 12.202,0 millions d'euros en provenance des recettes encaissées de la TVA et en 3.597,9 millions d'euros en provenance des recettes du précompte mobilier.

Tableau – Financement alternatif de la sécurité sociale en 2019 (en millions d'euros)

Financement alternatif	Montants	Mode de détermination
<b>Travailleurs salariés – ONSS Gestion globale</b>		
(a) Base	4.307,9	13,41% des recettes TVA
	2.002,2	Montant plancher du précompte mobilier
(b) Neutralisation tax shift	1.631,8	Montant fixé par la loi (TVA)
	958,3	Montant fixé par la loi (précompte mobilier)
(c) Soins de santé	4.503,8	Montant fixé par arrêté royal (TVA)
<b>Total</b>	<b>13.404,0</b>	
<b>Travailleurs indépendants – Fonds pour l'équilibre financier du statut social des travailleurs indépendants</b>		
(a) Base	1.069,7	3,33% des recettes TVA
	497,6	Montant plancher du précompte mobilier
(b) Neutralisation tax shift	238,1	Montant fixé par la loi (TVA)
	139,8	Montant fixé par la loi (précompte mobilier)
(c) Soins de santé	450,7	Montant fixé par arrêté royal (TVA)
<b>Total</b>	<b>2.395,9</b>	

Source : Cour des comptes

Les moyens affectés au financement alternatif de la sécurité sociale augmentent de 1.028,3 millions d'euros par rapport aux estimations de 2018 (14.771,6 millions d'euros), en raison notamment de la hausse de 525,6 millions d'euros du financement alternatif additionnel des soins de santé, en vue de l'équilibre de l'Inami. Les arrêtés royaux fixant les montants 2019 doivent encore être pris<sup>145</sup>.

À partir de 2019, les montants alloués à l'Inasti en vue de neutraliser les conséquences du tax shift ne sont plus augmentés, contrairement à ceux alloués à l'ONSS (+289,9 millions d'euros)<sup>146</sup>.

L'adaptation à la hausse des prévisions de recettes nettes encaissées de la TVA a également un effet positif sur le montant du financement alternatif (+171,0 millions d'euros).

Suite à la réforme du financement de la sécurité sociale, 40,73% du produit du précompte mobilier encaissé sont affectés à l'ONSS et 10,12% à l'Inasti<sup>147</sup>. Cependant, la loi<sup>148</sup> a prévu un montant plancher afin d'assurer la viabilité du financement alternatif. Ce montant est supérieur aux chiffres obtenus par l'application des pourcentages susmentionnés. L'incidence favorable s'établit à 161,1 millions d'euros pour l'ONSS et à 40,1 millions d'euros pour l'Inasti.

<sup>145</sup> L'arrêté royal du 3 juillet 2018 fixant les montants pour l'année 2018 doit également être modifié. Les montants repris dans l'Exposé général (tableau I.3.1 – p. 169) sont différents de ceux de l'arrêté royal.

<sup>146</sup> Articles 5 et 12 de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

<sup>147</sup> Articles 3, §1 et 10, §1, de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

<sup>148</sup> Articles 3, §2 et 10, §2, de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

Suite à l'application du montant plancher et à la compensation liée au tax shift, 79,6% des prévisions de recettes totales du précompte mobilier sont désormais destinés à la sécurité sociale.

Outre les recettes fiscales susmentionnées, le financement est également assuré par le Maribel social (113,5 millions d'euros) et par des cotisations spéciales de sécurité sociale (222,2 millions d'euros), établies lors de l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques<sup>149</sup>.

Au total, les moyens transférés à la sécurité sociale via les fonds d'attribution représentent en 2019 un montant estimé à 16.135,6 millions d'euros, en augmentation de 1.038,9 millions d'euros par rapport aux prévisions 2018.

---

<sup>149</sup> Ces recettes sont réalisées pour le compte de l'ONSS et ne constituent pas des recettes fiscales à attribuer au financement alternatif de la sécurité sociale. Les fonds d'attribution 66.35 (Maribel) et 66.38 (Cotisation spéciale de sécurité sociale) devraient être supprimés et leurs opérations comptabilisées en tant qu'opérations pour compte de tiers.



## PARTIE III

# Dépenses de l'Entité I

## CHAPITRE I

# Budget général des dépenses - Introduction

### 1 Évolution générale des crédits de dépenses

Les crédits de liquidation (98.494,0 millions d'euros), inscrits dans le projet de budget général des dépenses 2019, diminuent de 3.046,7 millions d'euros par rapport aux crédits du budget 2018 ajusté<sup>150</sup>.

Cette réduction porte à titre principal sur les octrois de crédits et de participation (-1,519 millions d'euros) et sur les dépenses d'amortissement de la dette publique (-2.262,7 millions d'euros).

Les autres crédits de liquidation (64.087,0 millions d'euros) augmentent de 735,7 millions d'euros (+1,2%) par rapport à l'année précédente, en raison essentiellement de la hausse de la contribution RNB (167,2 millions d'euros) et des transferts de revenus au profit des entités fédérées (447,7 millions d'euros).

Les crédits d'engagement diminuent pour leur part de 111.002,6 millions d'euros à 99.819,2 millions d'euros. Cette diminution est due à l'exécution d'un important programme d'acquisition de matériel militaire en 2018 ainsi qu'à un volume plus réduit d'amortissement de la dette publique en 2019.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution des crédits de liquidation par rapport au budget ajusté 2018. Ces crédits sont répartis selon la classification économique (SEC).

---

<sup>150</sup> Budget général des dépenses, p. 9-11.

Tableau – Évolution des crédits de liquidation des sections 01 à 52 (en millions d'euros)

Classification SEC	Budget ajusté 2018	Budget initial 2019	Différence	%
<b>I. Crédits de dépenses hors « codes 8 et 9 »</b>				
Personnel	6.038,3	6.234,6	196,3	3,3%
Fonctionnement	1.747,3	1.997,6	250,3	14,3%
Investissements	490,0	479,3	-10,7	-2,2%
Transferts de revenus et de capitaux	45.323,2	45.841,6	518,4	1,1%
Intérêts	8.761,1	8.652,2	-108,9	-1,2%
Provisions	991,4	881,6	-109,8	-11,1%
<b>Sous-total</b>	<b>63.351,3</b>	<b>64.087,0</b>	<b>735,7</b>	<b>1,2%</b>
<b>II. Crédits de dépenses « codes 8 et 9 » (sans impact sur le solde de financement)</b>				
Octrois de crédits et prises de participation	7.616,8	6.097,1	-1.519,7	-20,0%
Amortissement de la dette publique	30.572,6	28.309,9	-2.262,7	-7,4%
<b>Sous-total</b>	<b>38.189,5</b>	<b>34.407,0</b>	<b>-3.782,4</b>	<b>-9,9%</b>
<b>Total</b>	<b>101.540,8</b>	<b>98.494,0</b>	<b>-3.046,7</b>	<b>-3,0%</b>

Source : Budget général des dépenses et Cour des comptes

## 2 Provisions interdépartementales

Les crédits provisionnels, inscrits au programme 06.90.1 du projet de budget général des dépenses, se répartissent entre une provision générale<sup>151</sup> (496,1 millions d'euros en engagement et 737,9 millions d'euros en liquidation) et une provision destinée à couvrir certaines dépenses liées à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme<sup>152</sup> (117,8 millions d'euros en engagement et en liquidation). Ils sont inférieurs à ceux de l'année 2018 à hauteur de 312 millions d'euros en engagement et de 74,6 millions d'euros en liquidation.

Cette diminution s'explique tout d'abord par la décision du gouvernement de ne plus inscrire, au sein de la provision générale, tous les crédits prévus pour les dépenses qualifiées d'initiatives nouvelles. La plupart de ces crédits, d'un montant global de 201,3 millions d'euros, ont été directement inscrits au sein des diverses sections du budget

<sup>151</sup> Allocation de base 90.10.01.00.01.

<sup>152</sup> Allocation de base 90.10.01.00.10.

général des dépenses, à hauteur de 181,1 millions d'euros. Ces moyens supplémentaires ont bénéficié à titre principal au SPF Justice (30,8 millions d'euros), essentiellement pour le recrutement du personnel pénitentiaire et à la Police fédérale (36,5 millions d'euros). Par ailleurs, 25,7 millions d'euros ont été accordés au SPF Bosa, essentiellement pour promouvoir la digitalisation de l'administration. Enfin, un montant de 11,9 millions d'euros a été inscrit dans la dotation d'équilibre de la sécurité sociale.

L'Exposé général (p. 126) donne un aperçu indicatif de la destination des crédits inscrits dans la provision générale, à savoir :

- 273,9 millions d'euros pour l'enveloppe bien-être. Il est renvoyé à cet égard à la partie III, chapitre III, du présent rapport ;
- 242,2 millions d'euros en crédits de liquidation pour satisfaire à la demande de l'OTAN de stabiliser les dépenses militaires<sup>153</sup>, soit le « *Halt any decline* » ;
- 40,2 millions d'euros pour la mise en œuvre de certaines mesures adoptées dans le cadre des conseils des ministres thématiques de juillet 2017 en matière socio-économique<sup>154</sup>. La Cour renvoie à cet égard au commentaire qu'elle formule ci-après<sup>155</sup>, quant à l'imputation inadéquate, au sein de cette provision, d'un montant de 19 millions d'euros pour le deuxième pilier de pension des travailleurs salariés ;
- 23,7 millions d'euros pour certaines dépenses prévues dans le cadre du plan stratégique, plus particulièrement 16,6 millions d'euros pour l'Institut national des radioéléments et 5,0 millions d'euros pour l'Institut von Karman ;
- 20,2 millions d'euros correspondant aux nouvelles initiatives qui n'ont pas été directement inscrites dans les programmes budgétaires ad hoc. À titre principal, ils concernent le SPF Chancellerie du Premier Ministre (3,6 millions d'euros), le SPF Sécurité sociale (2 millions d'euros) et l'Afsca (2 millions d'euros).

Le solde de la provision générale porte notamment sur les frais de justice (76,0 millions d'euros), l'accord social comité A (13,0 millions d'euros) et les frais de déménagements (7,0 millions d'euros).

La réduction du montant global des provisions interdépartementales découle également de la volonté du gouvernement de ne plus reprendre dans la seconde provision, destinée à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme<sup>156</sup>, que les dépenses ayant un caractère non récurrent (117,8 millions d'euros, dont 18,0 millions d'euros pour assurer la présence de militaires dans les rues). Les crédits pour les dépenses récurrentes (180,4 millions d'euros en engagement et de 176,3 millions d'euros en liquidation) sont repris dans les sections, dont principalement la section 12 - Justice (53,9 millions d'euros en engagement et en

<sup>153</sup> Les crédits d'engagement correspondant à cette recommandation sont directement inscrits à la section 16 – Défense, au programme 16.50.2-Renouvellement de l'équipement. Voir également les commentaires sur la section 16, partie III-chapitre II, du présent rapport.

<sup>154</sup> Notamment pour la lutte contre le dumping social dans le secteur de la construction (15 millions d'euros) et la mise en place d'un deuxième pilier de pension pour les salariés (18,5 millions d'euros).

<sup>155</sup> Partie II, Chapitre I, point 2.4.2 « autres mesures ».

<sup>156</sup> Allocation de base 90.10.01.00.10.

ordonnancement) et la section 17 - Police fédérale (78,2 millions d'euros en engagement et 74,1 millions d'euros en liquidation).

Ces imputations directes dans les sections idoines sont de nature à améliorer la transparence du budget.

### 3 Financement des entités fédérées

Les moyens de l'État transférés aux entités fédérées ont été estimés sur la base de paramètres macro-économiques et démographiques définis dans la loi spéciale du 16 janvier 1989<sup>157</sup>, et plus particulièrement un taux d'inflation de 2% en 2018 et 1,9% en 2019 ainsi qu' un taux de croissance réel du PIB de 1,5% pour les deux années.

Ces moyens sont repris dans le budget général des dépenses<sup>158</sup> à concurrence de 46.031,6 millions d'euros. Ils se répartissent entre les parts d'impôts TVA et IPP (32.153,1 millions d'euros), inscrites dans les fonds d'attribution<sup>159</sup>, la dotation globale pour les compétences octroyées aux communautés en 2015 et 2016<sup>160</sup> (13.104,3 millions d'euros) et divers crédits au sein du budget général des dépenses (774,2 millions d'euros).

Depuis 2015, le budget de l'État, et plus particulièrement deux fonds d'attribution (66.23<sup>161</sup> et 66.26), reprend également des ressources fiscales propres des régions, à savoir les centimes additionnels régionaux (9.506,1 millions d'euros), pour la fixation desquels elles sont seules compétentes<sup>162</sup>. Il en est de même des recettes inscrites au titre d'amendes de circulation<sup>163</sup> dans le fonds 66.25 (177,9 millions d'euros)<sup>164</sup>.

La Cour est d'avis que les ressources fiscales propres aux régions sont des opérations pour compte de tiers et qu'elles ne devraient pas figurer en conséquence dans les tableaux du budget général des dépenses de l'État.

<sup>157</sup> Loi spéciale du 16 juin 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

<sup>158</sup> Ces montants tiennent compte des sommes dues pour l'année (45.951,3 millions d'euros) et du décompte des sommes dues pour l'année précédente par suite de la fixation quasi-définitive des paramètres de cette même année (80,3 millions d'euros).

<sup>159</sup> Budget général des dépenses, p. 541.

<sup>160</sup> Divisions 35 et 36 de la section 01 du budget général des dépenses.

<sup>161</sup> Outre ces ressources fiscales propres, ce fonds reprend également, sans les différencier de celles-ci, les parts d'IPP attribuées aux régions.

<sup>162</sup> La loi spéciale de financement qualifie les centimes additionnels régionaux de « taxe régionale » (titre III. De la taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques), a contrario de la part de l'IPP attribué, qui est qualifiée par la loi spéciale de financement d' « impôts nationaux » (article 6, §1).

<sup>163</sup> Prévues dans le titre II « Des recettes non fiscales propres » de la loi spéciale de financement.

<sup>164</sup> Relèvent également de la catégorie des recettes pour compte de tiers, les montants inscrits dans les fonds d'attribution 66.27, 66.28 et 66.81, au titre de la régularisation fiscale.

## 4 Organismes à consolider avec le pouvoir fédéral

### 4.1 Services administratifs à comptabilité autonome, organismes administratifs publics à gestion ministérielle et organismes administratifs publics à gestion autonome

Le SPF Bosa s'est efforcé de soumettre, de manière aussi complète que possible à la Chambre des représentants, les budgets des services administratifs à comptabilité autonome (Saca), des organismes administratifs publics (OAP) à gestion ministérielle et des OAP à gestion autonome. Le budget du Centre fédéral de connaissances pour la sécurité civile, un Saca<sup>165</sup>, (disposition légale 5-01-1, voir le tableau 4 du budget général des dépenses) et celui du Banc d'épreuves des armes à feu<sup>166</sup>, un OAP à gestion autonome, font cependant défaut.

Eu égard à la suppression prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2019 de la Monnaie royale de Belgique en tant que Saca, le budget de cet organisme ne figure plus dans le tableau 4. La Cour renvoie à ce sujet à son commentaire sur la section 18.

### 4.2 Services assimilés aux OAP à gestion autonome

En vertu de l'article 2 de la loi du 22 mai 2003, les services assimilés aux OAP à gestion autonome (dénommés ci-après : les services assimilés) relèvent, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, du champ d'application de la loi du 22 mai 2003, sur la base d'une liste établie dans la loi budgétaire. Il s'agit notamment des entités, avec personnalité juridique, qui sont classifiées par l'ICN sous l'administration centrale (code S1311).

La disposition légale 1-01-6 du budget général des dépenses 2019 contient la liste des services assimilés. La Cour fait observer qu'Infrabel, TUC Rail et trois *Special Purpose Vehicles* (SPV 162, SPV *Zwankendamme* et SPV *Brussels Port*) ne figurent pas dans cette liste. Par ailleurs, les services sociaux de quelques SPF y sont repris, alors qu'ils ne figurent plus dans la liste de l'ICN d'octobre 2018. Par ailleurs, l'absence de Credibe dans l'énumération à l'article 01-01-6 n'est pas motivée.

Le SPF Bosa précise que l'adaptation du périmètre de consolidation concernant les organismes précités date du 19 octobre 2018, postérieurement au dépôt des documents budgétaires à la Chambre (15 octobre 2018). Par ailleurs, un groupe de travail, composé de représentants de l'ICN, d'Infrabel, du SPF Bosa et du SPF Mobilité et Transport, prépare actuellement l'application de la loi du 22 mai 2003 à Infrabel. À l'issue de ces travaux, l'incidence de la consolidation d'Infrabel sur le solde de financement 2018 et 2019 pourra être évaluée<sup>167</sup>.

### 4.3 Périmètre de consolidation du pouvoir fédéral

L'Exposé général<sup>168</sup> du budget contient une énumération des organismes et fonds qui ne sont pas repris dans le budget mais qui font partie du périmètre de consolidation du

<sup>165</sup> Loi du 22 janvier 2007 concernant la création du Centre fédéral de connaissances pour la sécurité civile.

<sup>166</sup> Loi du 8 juillet 2018 portant des dispositions diverses sur le Banc d'épreuves des armes à feu.

<sup>167</sup> D'après les estimations de l'ICN, la consolidation d'Infrabel en 2017 a eu un effet positif de 64,4 millions d'euros sur le solde de financement du pouvoir fédéral.

<sup>168</sup> Exposé général, chapitre 5, p. 155-162. Le tableau 2 contient un aperçu de l'incidence sur le solde de financement (par organisme) et le tableau 3 de l'incidence sur la dette.

pouvoir fédéral, ainsi qu'une analyse de leur incidence sur le solde de financement et sur la dette<sup>169</sup>. Cette énumération n'est toutefois pas complète. Le SPF Bosa souligne que les organismes mentionnés couvrent les flux et les soldes les plus importants des organismes à consolider avec le pouvoir fédéral.

---

<sup>169</sup> Article 46 de la loi du 22 mai 2003.

## CHAPITRE II

# Budget général des dépenses - Sections

## Section 02 – SPF Chancellerie du Premier ministre

### Programme 02.36.1 - Politique de siège

Le programme 02.36.1 – Politique de siège reprend 130,8 millions d'euros de crédits d'engagement et 44,9 millions d'euros de crédits de liquidation. La politique de siège regroupe depuis 2016 les dépenses de l'État fédéral relatives aux organisations internationales qui possèdent leur siège ou une représentation en Belgique. Avant ce regroupement, les dépenses étaient réparties entre les budgets des différents départements<sup>170</sup>.

Par une décision du conseil des ministres du 14 mars 2013, la Belgique s'est engagée à construire pour fin 2017 un bâtiment pour la *NATO Communications and Information Agency* (NCIA) sur le site du Shape à Casteau. Au cours de la même année, l'Otan a décidé de construire sur le même site un nouveau quartier général du Shape (New HQ Shape). En tant que pays hôte (*host nation*), la Belgique assume l'étude et la gestion des deux dossiers. Elle a dès lors créé une équipe de gestion de projet (*Project Management Team* - PMT) au sein de la Défense.

Les coûts de la construction du bâtiment de la NCIA sont à la charge de la Belgique. Le conseil des ministres du 18 décembre 2015 a estimé le coût de la nouvelle construction à 84,3 millions d'euros et avait fixé la date de mise à disposition à fin 2019. L'Otan prend à sa charge les coûts de construction du nouveau quartier général du Shape (*NATO Security Investment Program* - NSIP).

Le projet de budget initial 2019 prévoit un crédit d'engagement de 85,1 millions d'euros et un crédit de liquidation de 0,5 million d'euros pour les frais de construction du projet NCIA<sup>171</sup>. La Cour des comptes fait observer que les crédits inscrits à cet effet dans le budget général des dépenses des années 2017<sup>172</sup> et 2018<sup>173</sup> n'ont pas été utilisés. Cette situation résulte du fait que la NCIA n'a pas encore défini ses besoins et ne les a pas encore soumis à l'approbation des autorités compétentes de l'Otan. Pour le moment, il n'est donc pas possible de faire des prévisions fiables quant à la date à laquelle la construction du bâtiment de la NCIA sera entamée. En outre, la formulation de besoins différents ou supplémentaires aura une incidence sur le budget définitif de la nouvelle construction.

<sup>170</sup> Intérieur, Affaires étrangères, Défense, Finances et Politique scientifique.

<sup>171</sup> Allocation de base 36.14.72.00.01.

<sup>172</sup> Allocation de base 36.10.72.00.01 avec un crédit d'engagement de 84,3 millions d'euros et un crédit de liquidation de 13,4 millions d'euros.

<sup>173</sup> Allocation de base 36.10.72.00.01 avec un crédit d'engagement de 83,9 millions d'euros et allocation de base 36.10.54.41.01 avec un crédit d'engagement de 1,2 million d'euros.

Comme indiqué ci-dessus, la Défense assume la gestion et l'étude des projets précités. Pour financer les coûts de personnel de la PMT dans le cadre du projet NCIA, le gouvernement a décidé, en conclave budgétaire du 1<sup>er</sup> octobre 2015, de transférer 4 millions d'euros des réserves de l'ancien fonds budgétaire 16.3<sup>174</sup> vers le nouveau fonds budgétaire 16.4<sup>175-176</sup>. Au 11 octobre 2018, 1 million d'euros avait été liquidé<sup>177</sup>.

Par souci d'exhaustivité, la Cour souligne que le projet relatif au bâtiment de la NCIA prévoit aussi la construction d'un parc d'antennes. Les crédits nécessaires sont compris dans l'enveloppe de 85,1 millions d'euros<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> Fonds de remploi des recettes provenant de l'aliénation de biens immeubles faisant partie du patrimoine confié à la gestion du ministre de la Défense.

<sup>175</sup> Fonds de remploi des recettes provenant de prestations pour tiers, de l'aliénation de matériel, matières et munitions excédentaires et de l'aliénation de biens immeubles faisant partie du patrimoine confié à la gestion du ministre de la Défense.

<sup>176</sup> Article 2.16.22 de la loi du 18 décembre 2015 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016.

<sup>177</sup> Voir aussi *doc. parl.*, Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3295/009, *Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2019. Section 16. Ministère de la Défense nationale*, p. 16-17. Les crédits destinés au fonctionnement de la PMT ne sont pas repris dans des allocations de base distinctes. Cependant, les informations transmises par la Défense permettent pour l'instant de tabler sur un coût annuel de 0,5 million d'euros.

<sup>178</sup> Le projet de budget général des dépenses 2019 prévoit 1,8 million d'euros de crédits d'engagement pour la construction du parc d'antennes. Il prévoit 0,5 million d'euros de crédits de liquidation pour 2019 et 1,3 million d'euros pour 2020.



## Section 12 – SPF Justice

### 1 Situation générale des crédits

Les crédits alloués par le présent projet de budget s'élèvent à 1.932,4 millions d'euros en engagement et 1.932,5 millions d'euros en liquidation, soit des augmentations respectives de 128,1 millions d'euros et 77,6 millions d'euros par rapport au budget ajusté de 2018. Les variations les plus significatives sont présentées ci-dessous.

#### *Inscriptions de crédits provenant de provisions*

Une partie des crédits auparavant prévus au sein de deux provisions - provision interdépartementale et provision destinée à la lutte contre le terrorisme - a été inscrite directement au sein de la section 12. Il s'agit, en engagement et en liquidation, de 53,9 millions d'euros pour la lutte contre le terrorisme et de 30,8 millions d'euros destinés à de nouvelles initiatives.

Ces crédits sont notamment destinés au personnel des établissements pénitentiaires pour un montant global de 20,9 millions d'euros, soit 4 millions d'euros dans le cadre de la lutte contre le terrorisme<sup>179</sup> et 16,9 millions d'euros dans le cadre des nouvelles initiatives (renforcement du personnel). Les crédits pour le personnel statutaire passent ainsi de 373 millions d'euros en 2018 à 394,5 millions d'euros dans le présent projet.

En ce qui concerne les juridictions ordinaires, 39,8 millions d'euros sont inscrits dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, dont 23,4 millions d'euros pour les frais de justice en matière pénale et 9,5 millions d'euros pour la rémunération du personnel statutaire<sup>180</sup>. L'ordre judiciaire reçoit également, dans le cadre des nouvelles initiatives, essentiellement pour des dépenses de personnel, 8,9 millions d'euros pour le Collège des cours et tribunaux. Enfin, la Sûreté de l'État bénéficie dans le cadre de la lutte contre le terrorisme de 6,7 millions d'euros.

#### *Crédits destinés à l'ordre judiciaire*

Un montant de 9,7 millions d'euros est déduit des économies<sup>181</sup> prévues sur l'enveloppe de personnel 2019 afin de poursuivre la procédure de recrutement, dans le cadre du remplacement « un pour un » des magistrats et du personnel judiciaire. Sur les 155 places vacantes de magistrats, publiées durant le second semestre 2017, 117 ont pu être pourvues et les places demeurées vacantes ont fait l'objet d'une nouvelle publication au Moniteur belge.

Les crédits destinés à l'aide juridique présentent aussi des modifications, détaillées au point 2 ci-dessous.

<sup>179</sup> Majoritairement au profit de l'allocation de base 51.01.11.00.03 (rémunérations du personnel statutaire), notamment pour le financement de de la cellule 'extrémisme', des sections sécurisées et de l'extension du cadre des aumôniers et conseillers islamiques (3,85 millions d'euros).

<sup>180</sup> Notamment aux allocations de base 56.01.11.00.03 (rémunérations) et 56.03.12.11.40 (frais de justice).

<sup>181</sup> Conseil des ministres du 30 mars 2018, notification point 33, p. 5.

Enfin, un montant de 8,76 millions d'euros provenant des crédits de fonctionnement des juridictions ordinaires<sup>182</sup> est transféré à la dotation de l'Institut de formation judiciaire<sup>183</sup>, lequel est chargé, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, de la mission légale supplémentaire de « la gestion stratégique et opérationnelle de la documentation juridique pour l'Ordre judiciaire »<sup>184</sup>.

### *Crédits destinés aux établissements pénitentiaires*

Les crédits de dépenses relatifs aux frais médicaux des détenus, à la nourriture et à l'entretien des internés, soit l'intervention financière de l'INAMI pour couvrir les frais engagés par les maisons de soins et par les hôpitaux ainsi que les autres frais de médicaments et de matériel médical<sup>185</sup>, sont augmentés de 7,73 millions d'euros (et passent de 22,8 à 30,4 millions d'euros). La double inscription au budget général des dépenses et au budget des voies et moyens<sup>186</sup> met fin à l'utilisation d'un compte d'ordre pour le financement alternatif de ces frais médicaux et ainsi à une débudgétisation partielle.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, une partie significative du corps de sécurité<sup>187</sup> de la Direction générale des établissements pénitentiaires sera transférée vers la Direction générale de la police administrative (DAB) de la Police fédérale, conformément à l'article 2 de la loi du 12 novembre 2017<sup>188</sup> relative aux agents de sécurisation de police et portant modification de certaines dispositions concernant la police. Le programme 12.51.6 est mis à zéro et un montant de 20,9 millions d'euros est transféré à la section 17 du présent projet de budget<sup>189</sup>.

## **2 Programme 12.56.11 – Aide juridique de deuxième ligne**

Les crédits limitatifs d'engagement et de liquidation ont été portés à 92,8 millions d'euros pour les indemnités des avocats chargés de l'aide juridique et à 7,5 millions d'euros pour les bureaux d'aide juridique.

Ces crédits font l'objet, en engagement, de corrections techniques à la hausse, à savoir 46,84 millions d'euros pour la rétribution des avocats<sup>190</sup> et 4,13 millions d'euros

<sup>182</sup> Allocation de base 56.02.12.11.01.

<sup>183</sup> Allocation de base 56.61.41.40.01.

<sup>184</sup> Article 38 de la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et la gestion des connaissances et portant création de l'Institut de formation judiciaire, modifié par l'article 243 de la loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges (« Législation pot-pourri V »).

<sup>185</sup> Article 56, §3bis, de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé.

<sup>186</sup> Respectivement à l'allocation de base 51.32.12.11.31. et à l'article 47.20.31.

<sup>187</sup> Le corps de sécurité est entre autres chargé du transfert des détenus des établissements pénitentiaires vers les bâtiments judiciaires, du transport des détenus vers les hôpitaux et du maintien de l'ordre dans les cours et tribunaux.

<sup>188</sup> Loi du 12 novembre 2017 relative aux assistants et agents de sécurisation de police et portant modification de certaines dispositions concernant la police

<sup>189</sup> Un montant résiduaire de 1,29 million fait l'objet d'une redistribution vers le programme 12.51.0 (dépenses de personnel).

<sup>190</sup> Allocation de base 56.11.34.41.45.

pour les frais des bureaux d'aide juridique<sup>191</sup>. Cette augmentation compense la diminution des crédits d'engagement, réalisée lors du contrôle budgétaire 2018, et prend en compte l'existence d'un arriéré relatif à 2017.

Les crédits variables du fonds<sup>192</sup> s'élèvent à 9,26 millions d'euros pour les rétributions des avocats et à 0,8 million d'euros pour les bureaux. Ils ont été réduits de respectivement 5,5 millions d'euros et 0,5 million d'euros sur la base des recettes perçues pour les neuf premiers mois de cette année, à savoir 8,37 millions d'euros<sup>193</sup>.

Sur la base des montants prévus pour la rétribution des avocats (au moins 102 millions d'euros en engagement et liquidation), de la nouvelle réglementation en vigueur au 1er septembre 2016<sup>194</sup>, notamment la nouvelle nomenclature qui attribue moins de points pour les mêmes prestations que dans le système précédent - ce qui implique une augmentation corrélative de la valeur du point - et de la note de calcul<sup>195</sup> fournie par les organes stratégiques du ministre de la Justice, la valeur du point peut être établie à 75 euros.

En principe, le taux de TVA de 21 % aurait dû être applicable sur les prestations des avocats destinés à l'aide juridique (et des huissiers de justice dans le cadre de l'assistance judiciaire) à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2018. Le gouvernement a décidé de reporter cette entrée en vigueur à une date indéterminée<sup>196</sup>.

---

<sup>191</sup> Allocation de base 56.11.34.41.46.

<sup>192</sup> Allocations de base 56.11.34.41.49 et 56.11.34.41.50.

<sup>193</sup> Juridictions civiles (et Conseil d'État) : 6,66 millions d'euros et amendes pénales : 1,71 million d'euros.

<sup>194</sup> Arrêté royal du 21 juillet 2016 modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 1999 concernant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de 2<sup>ème</sup> ligne et relatif au subside pour les bureaux d'aide juridique et arrêté ministériel fixant la nomenclature des points pour les prestations effectuées par les avocats.

<sup>195</sup> Pour déterminer la valeur d'un point, on prend le montant des indemnités, inscrit au budget de l'année durant laquelle l'année judiciaire concernée s'achève. Ce montant est majoré du montant des contributions propres payées par l'ayant droit (notamment les tickets modérateurs) et des indemnités de procédure perçues, et, enfin, diminué des tickets modérateurs éventuellement remboursés. Le montant obtenu est divisé par le nombre total de points des avocats. Le résultat représente la valeur du point.

<sup>196</sup> Communication publiée sur le site internet du SPF Finances le 7 septembre 2018.

## Section 13 – SPF Intérieur

### 1 Évolution générale des crédits

Les crédits, inscrits à la section 13 du projet de budget 2019, augmentent de 53,5 millions d'euros en engagement et de 58,2 millions d'euros en liquidation, par rapport au budget ajusté 2018, en passant de 1.482,4 millions d'euros à 1.535,8 millions d'euros en engagement et de 1.480,5 millions d'euros à 1.538,7 millions d'euros en liquidation.

#### *Inscription de crédits provenant de provisions*

Une partie des crédits auparavant prévus au sein de deux provisions - provision interdépartementale et provision destinée à la lutte contre le terrorisme - a été inscrite directement au sein de la section 13. Il s'agit, en engagement et liquidation, de 5,7 millions d'euros pour la lutte contre le terrorisme et de 13,6 millions d'euros destinés à de nouvelles initiatives.

Ces crédits sont alloués à :

- l'Organe pour la coordination de l'analyse et de la menace (Ocam)<sup>197</sup>, dont les crédits passent de 1,6 à 3 millions d'euros en engagement et liquidation, essentiellement pour des dépenses de personnel ;
- au Centre de crise<sup>198</sup>, dont les crédits limitatifs passent de 4,3 à 12,6 millions d'euros, en engagement et liquidation, essentiellement pour des frais de personnel non statutaire et des frais de fonctionnement ;
- l'Office des étrangers<sup>199</sup>, essentiellement pour les centres spécifiques pour personnes en séjour irrégulier et des frais de personnel. Les crédits limitatifs passent de 136,4 à 141,9 millions d'euros ;
- aux centres intégrés d'appel d'urgence 112<sup>200</sup> dont les crédits augmentent de 3,1 millions d'euros ;
- Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil), pour 0,1 million d'euros provenant de la provision pour la lutte contre le terrorisme.

#### *Autres augmentations*

Les crédits inscrits au programme pour le financement des communes, des régions et autres institutions<sup>201</sup> augmentent de 12,9 millions d'euros, essentiellement en raison de l'indexation des différents subsides. Des crédits sont, par ailleurs, inscrits à hauteur de

<sup>197</sup> Division organique 13.66. Cette division reçoit 0,4 million d'euros pour les nouvelles initiatives et 1 million d'euros pour la lutte contre le terrorisme.

<sup>198</sup> Division organique 13.50. Cette division reçoit 5,1 millions d'euros pour les nouvelles initiatives et 3,7 millions d'euros pour la lutte contre le terrorisme.

<sup>199</sup> Division organique 13.55. Cette division reçoit 5,0 millions d'euros pour les nouvelles initiatives et 0,9 million d'euros pour la lutte contre le terrorisme.

<sup>200</sup> Division organique 13.63. Le programme 13.63.0 reçoit des crédits pour le personnel statutaire en vue de nouvelles initiatives.

<sup>201</sup> Programme 13.40.4-Financement des communes, des régions et autres institutions.

10,7 millions d'euros en engagement et de 12,7 millions d'euros en liquidation, afin de permettre l'organisation des élections prévues en 2019<sup>202</sup>.

Les crédits affectés à la politique de sécurité et de prévention<sup>203</sup> augmentent de 9,2 millions d'euros, dont 7,7 millions d'euros pour les subsides aux pouvoirs locaux dans le cadre des plans d'actions subsidiés et mesures gardiens de la paix<sup>204</sup>.

L'évolution des crédits consacrés à l'asile et la migration d'une part et à la protection civile d'autre part est examinée ci-dessous.

## 2 Asile et Migration

### *Dotation Fedasil*

La dotation à Fedasil<sup>205</sup> s'élève à 261,7 millions d'euros dans le projet de budget général des dépenses 2019, soit une augmentation de 3,8 millions d'euros par rapport à 2018.

Ce crédit a été établi sur la base des propositions initiales de cet organisme. L'inspection des Finances et le SPF Bosa avaient tous deux estimé que ces propositions étaient irréalistes car elles n'étaient pas fondées sur la situation réelle de l'Agence et plus particulièrement sur la politique d'accueil, adoptée lors du conseil des ministres du 1<sup>er</sup> juin 2018. Les moyens budgétés ne permettraient en effet de maintenir que 14.242 places au lieu des 16.629 retenues par le gouvernement<sup>206</sup>.

Selon le SPF Bosa, l'insuffisance des moyens nécessaires à l'exécution des missions de Fedasil en 2019 atteindrait ainsi 32,7 millions d'euros.

Lors du conclave budgétaire, le gouvernement a décidé de ne pas inscrire de crédits pour couvrir cette insuffisance, tant au sein de la section 13 que dans une provision interdépartementale générale ou spécifique<sup>207</sup>. En contrepartie, Fedasil serait autorisé à prélever sur ses réserves financières les moyens nécessaires dans le courant de l'année<sup>208</sup>. Une technique identique a été mise en place pour la dotation 2018, pour un montant de 61,0 millions d'euros<sup>209</sup>.

<sup>202</sup> Programme 13.54.9-Population et élection.

<sup>203</sup> Division organique 13.56.

<sup>204</sup> Allocation de base 56.81.43.22.01. Les plans d'actions subsidiés ayant été conclus pour une durée de 4 ans (cycle 2014-2017), il doit être tenu compte de la mise en œuvre du nouveau cycle à partir de 2018 et des encours 2014-2017 à liquider puisque les subsides octroyés donnent lieu au versement d'une avance de 80% lors de publication de l'arrêté, le solde (20%) étant liquidé au terme d'un contrôle financier.

<sup>205</sup> Allocation de base 40.42.41.40.44.

<sup>206</sup> PV de la réunion bilatérale du 12 juin 2018, pp. 7-14.

<sup>207</sup> Il n'y a notamment plus de provision spécifiquement consacrée à l'accueil des réfugiés.

<sup>208</sup> Notifications du budget initial 2019-2021 du 26 juillet 2018, pp. 5 et 6. Ces réserves sont actuellement évaluées à quelque 110 millions d'euros.

<sup>209</sup> Pour 2018, le solde SEC s'élève à -69,8 millions d'euros (voir Exposé général, p. 159, tableau 2).

La Cour des comptes fait remarquer que si ce prélèvement est effectué, il devra être intégré dans la fixation du solde structurel 2019 de l'entité I et, partant, de l'effort budgétaire<sup>210</sup> de celle-ci.

### *Fonds européen fédéral pour l'asile et la migration et la sécurité intérieure*

Les crédits inscrits à la division organique 13.71, pour le financement des dépenses du Fonds européen, liées à l'asile et la migration dans le cadre de la programmation 2014-2020, sont supérieurs de 11,2 millions d'euros à ceux de l'exercice précédent. Ce fonds dispose en outre d'une autorisation d'engagement de 50,9 millions d'euros, ce qui lui permet d'engager des dépenses à due concurrence, même en l'absence de recettes. Il est également autorisé à présenter une position débitrice jusqu'à concurrence de 33,1 millions d'euros. La Cour constate que le Fonds concentre 78% de l'ensemble des positions débitrices autorisées en liquidation, soit 42,2 millions d'euros<sup>211</sup>. Cette position débitrice est en augmentation constante depuis 2017 et les justificatifs ne donnent aucun aperçu du rythme ou de la manière dont le Fonds pourrait retrouver son équilibre.

### **3 Sécurité civile**

Les crédits affectés à la sécurité civile<sup>212</sup> augmentent de 4,5 millions d'euros, en vue essentiellement de l'organisation de cours pour officiers des services d'incendie et pour sapeurs-pompiers et des interventions en faveur des centres de formation<sup>213</sup>.

En ce qui concerne la réforme de la Protection civile, l'accord du gouvernement du 4 avril 2017 stipulait que les missions de première ligne seraient assurées par les zones de secours et que la Protection civile évoluerait vers un service d'intervention spécialisé de deuxième ligne. En conséquence, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, la protection civile ne disposera plus que de deux unités opérationnelles<sup>214</sup>, l'une en Wallonie (Crisnée), l'autre en Flandre (Brasschaat). La fermeture des quatre unités doit permettre une économie de 0,6 million d'euros au cours de l'année budgétaire 2019<sup>215</sup> mais des moyens supplémentaires sont octroyés à deux zones de secours<sup>216</sup> pour la reprise de membres du personnel d'unités supprimées de la Protection civile<sup>217</sup>.

<sup>210</sup> L'Exposé général, page 161, précise en effet que, dans son évaluation, le gouvernement est parti de l'hypothèse d'un solde SEC de Fedasil en équilibre pour 2019.

<sup>211</sup> Budget général des dépenses, p.537.

<sup>212</sup> Division organique 13.54.

<sup>213</sup> Allocation de base 54.80.43.12.12.

<sup>214</sup> Arrêté royal du 8 octobre 2017 déterminant l'implantation des unités de la Protection Civile.

<sup>215</sup> Les crédits de fonctionnement en liquidation pour la Protection civile (programme 13.54.2) passant de 4,2 millions d'euros en 2018 à 3,6 millions d'euros en 2019.

<sup>216</sup> 583.000 euros pour la zone Flandre orientale 1 (sur l'allocation de base 54.80.43.54.05) et 453.000 euros pour la zone de secours Hainaut centre (sur l'allocation de base 54.80.43.54.06).

<sup>217</sup> C'est ainsi que l'article 2.13.1 des dispositions légales 2019 est complété de manière à permettre l'octroi de ces subsides.

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

### 1 Évolution générale des crédits destinés à la coopération au développement

Les crédits de liquidation destinés à la coopération au développement<sup>218</sup> s'élèvent à 1.218,4 millions d'euros<sup>219</sup> en 2019, en tenant compte des adaptations à l'indice des prix et aux taux de change, des obligations de paiement déjà engagées et de l'économie supplémentaire de 30 millions d'euros<sup>220</sup>. Dans la note de solidarité, l'administration n'envisage pas pour le moment d'une éventuelle sous-utilisation des crédits destinés à la coopération au développement en 2019<sup>221</sup>.

En ce qui concerne l'imputation SEC des contributions aux banques de développement, en particulier la contribution à la 18<sup>e</sup> reconstitution des ressources de l'*International Development Association* (IDA)<sup>222</sup>, l'ICN estimait dans son avis provisoire du 7 juin 2017 que, lorsqu'un droit certain est créé et que son montant est connu, le montant total de la contribution doit être imputé au moment de la naissance du droit, indépendamment du calendrier de paiement. Ce principe n'est toutefois applicable que dans la mesure où la contribution est inconditionnelle (ou « *unqualified* ») et non lorsqu'elle est conditionnelle (ou « *qualified* »)<sup>223</sup>.

Dans sa confirmation de la nouvelle contribution à la 18<sup>e</sup> reconstitution de l'IDA du 8 mai 2018<sup>224</sup>, le ministre des Finances précise expressément que seule la première tranche de liquidation de 19,2 millions d'euros (2018) constitue un engagement inconditionnel. Les autres tranches, représentant au total 312,1 millions d'euros (2019-2026), sont conditionnelles. En effet, elles requièrent l'approbation annuelle du budget fédéral par le Parlement. Après cette approbation, ces contributions sont allouées inconditionnellement à l'IDA. L'incidence sur le budget peut ainsi être reprise chaque année dans le résultat selon la méthode SEC. La justification du budget 2019 tient compte

<sup>218</sup> Division organique 14.54 – Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.

<sup>219</sup> Contre 1.226,7 millions d'euros en 2018.

<sup>220</sup> Conformément à la trajectoire d'économies linéaires du 15 octobre 2014. Voir également *Exposé général du budget initial 2019 - Note de solidarité*, p. 135-139.

<sup>221</sup> La note de solidarité estime les dépenses qui peuvent être considérées comme éligibles à l'aide publique au développement (l'APD) à 1.195,2 millions d'euros. La différence de 23,2 millions d'euros avec les crédits de liquidation relatifs à la coopération au développement concerne des dépenses qui ne sont pas des dépenses APD. Par contre, pour 2018, l'administration tient compte d'une sous-utilisation de 109,5 millions d'euros des crédits destinés à la coopération au développement. En effet, le gouvernement a bloqué, dans le courant de l'année 2018, les crédits 2018 pour la coopération au développement à concurrence de ce montant.

<sup>222</sup> Il s'agit de l'affiliation à l'Association internationale de développement de la Banque mondiale, pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2017 au 30 juin 2020. Cela concerne une cotisation de base de 297,1 millions d'euros et une cotisation complémentaire de 34,2 millions d'euros, servant à compenser la remise de dette accordée aux pays pauvres les plus endettés. Voir aussi les deux arrêtés royaux du 7 décembre 2017. Outre ces contributions à la coopération au développement, la Belgique a aussi octroyé un prêt sans intérêt de 241,1 millions d'euros (via le SPF Finances).

<sup>223</sup> Dans son avis, l'ICN a précisé qu'il demanderait la confirmation d'Eurostat à ce sujet. Eurostat est en train d'élaborer une *guidance note* en la matière et ne souhaite pas encore se prononcer.

<sup>224</sup> Dans l'*Instrument of Commitment* (le document formel et l'instrument juridique par lesquels la Belgique confirme qu'elle s'engage à contribuer).

d'une contribution de 34,1 millions d'euros pour 2019 et de 48,1 millions d'euros pour 2020<sup>225</sup>.

Pour le moment, l'IDA ne tient pas compte des contributions conditionnelles lors de la reconstitution de son capital. Elle clôturera définitivement à la mi-2020 la 18<sup>e</sup> reconstitution et la participation de tous les pays à celle-ci. Ce n'est qu'à ce moment qu'on saura clairement si l'IDA accepte l'octroi conditionnel des contributions pour la durée restante des liquidations (2021 à 2026). En cas d'avis négatif de l'IDA, les contributions restantes (229,9 millions) devront, d'un point de vue SEC, être imputées intégralement en 2020 pour conserver la participation de la Belgique à la reconstitution.

La cellule stratégique du ministre des Finances souligne que la Belgique peut encore modifier son mode de paiement jusqu'à la mi-2020 et que pour le moment, l'IDA se limite à prendre note des intentions belges.

## 2 Société belge d'investissement pour les pays en développement

Le Parlement a modifié récemment la loi organique de la Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO)<sup>226</sup>. Un nouveau contrat de gestion sera conclu entre l'État belge et BIO sur la base de la loi organique modifiée<sup>227</sup>. La loi autorise BIO à réaliser des investissements avec un rendement financier inférieur aux taux requis auparavant. L'ICN a recommandé au gouvernement de considérer de telles participations à faible rendement comme un transfert de capital.

La Cour souligne que la nouvelle allocation de base 54 44 61.42.01 (Subsides au capital de BIO) inscrite dans le projet de budget 2019 fait suite à cette recommandation. Le gouvernement prévoit à cet effet 50 millions d'euros pour les cinq prochaines années, dont 2 millions d'euros à liquider en 2019. La contribution doit encore être confirmée dans le nouveau contrat de gestion et grèvera le solde de financement, contrairement aux autres investissements réalisés par BIO<sup>228</sup>.

<sup>225</sup> Aux allocations de base 54.33.54.42.09 (respectivement 30,6 millions d'euros et 43,1 millions d'euros) et 54.33.54.42.07 (respectivement 3,5 millions d'euros et 5 millions d'euros).

<sup>226</sup> *Doc. parl., Chambre, 18 octobre 2018, DOC 54 3212/007, Projet de loi modifiant la loi du 3 novembre 2011 relative à la création de la Société belge d'investissement pour les pays en développement et la loi du 23 novembre 2017 portant modification du nom de la Coopération technique belge et définition des missions et du fonctionnement de Enabel, Agence belge de développement, texte adopté en séance plénière et soumis à la sanction royale.*

<sup>227</sup> Le contrat de gestion existant avec BIO court normalement jusqu'au 15 avril 2019 (voir l'article 10 du contrat de gestion du 1<sup>er</sup> avril 2014 entre l'État belge et BIO).

<sup>228</sup> Qui présentent un rendement suffisant et sont donc imputés en tant que participations dans le budget (code SEC 8).



## Section 16 – Défense

### 1 Généralités

Les crédits d'engagement s'élèvent à 4.358,9 millions d'euros, soit une baisse de 7.719 millions d'euros par rapport au budget 2018 ajusté (12.078 millions d'euros), qui s'explique par le fait que, d'après le plan d'investissement de la Vision stratégique, les grands programmes d'investissement doivent être engagés en 2018.

Les crédits de liquidation s'élèvent à 2.609 millions d'euros, soit une hausse de 93,8 millions d'euros par rapport au budget 2018 ajusté, laquelle résulte principalement d'une augmentation des crédits aux programmes 16.50.0 – Subsistance (+35,7 millions d'euros) et 16.50.1 – Entraînement (+66,8 millions d'euros).

### 2 Investissements dans le cadre du plan pluriannuel « Vision stratégique pour la Défense »

Des crédits d'engagement, à hauteur de 1.962 millions d'euros, ont été inscrits dans le projet de budget 2019 initial pour poursuivre la mise en œuvre du plan d'investissement dans le cadre de la Vision stratégique<sup>229</sup>. Ces moyens résultent en grande partie (1.377,3 millions d'euros) du report en 2019 d'engagements prévus initialement en 2018. Il s'agit de l'acquisition de six chasseurs de mines, du remplacement des véhicules LMV (*Light Multirole Vehicle-Lynx*) et de l'acquisition d'appareils de communication et de matériel d'entraînement pour la simulation de duels (Minidra)<sup>230</sup>.

L'article 3 de la loi de programmation militaire du 23 mai 2017<sup>231</sup> prévoit que les liquidations ne sont possibles qu'à partir de 2020. Le conseil des ministres a adopté le 31 août 2018 un avant-projet de loi ajoutant une disposition à l'article 3 de la loi de programmation militaire qui autorise de verser en 2018 et 2019 les acomptes engagés contractuellement. Le gouvernement tient compte de ces acomptes (respectivement 88,5 millions d'euros en 2018 et 242 millions d'euros en 2019) pour la stabilisation des dépenses en matière de défense (« *halt any decline in defence expenditure* » – voir le point 4 ci-dessous).

La Cour des comptes constate que la justification du budget général des dépenses de la Défense ne contient que des informations sommaires sur les investissements stratégiques. Vu l'importance budgétaire des investissements des prochaines années, la Cour estime qu'il serait opportun d'intégrer des informations plus détaillées dans ce document, telles qu'une actualisation de la liste des investissements prévus pour la période 2016-2030, annexée à la loi précitée, les calendriers de paiement et de livraison prévus et un état d'avancement des projets d'acquisition (marchés publics).

<sup>229</sup> Programme 16.50.2 – Renouvellement de l'équipement. Voir aussi *doc. parl.*, Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3295/009, *Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2019 – 16-Ministère de la Défense nationale*, p. 39-41.

<sup>230</sup> Les grands contrats d'acquisition suivants ont été engagés en 2018 dans le cadre de ce plan (situation fin octobre 2018) : avions de combat (4.011,4 millions d'euros), véhicules Camo (1.575 millions d'euros), frégates (1.228,3 millions d'euros), avion ravitailleur (258 millions d'euros), simulateur A400M (65 millions d'euros), *Light Troop Transport Vehicle* (LTTV – 46,7 millions d'euros), *Multi-Role Radio* (MRR - 34,2 millions d'euros) et Awacs (33,5 millions d'euros).

<sup>231</sup> Loi du 23 mai 2017 de programmation militaire des investissements pour la période 2016-2030.

### 3 Investissements dans le cadre du plan « Investissements urgents à court terme »

Le conseil des ministres du 20 octobre 2016 a décidé de transférer 200 millions d'euros des anciens fonds budgétaires 16.1<sup>232</sup>, 16.2<sup>233</sup> et 16.3<sup>234</sup> vers le nouveau fonds budgétaire 16.4<sup>235</sup>. La Défense peut utiliser ce montant au cours de la période 2016-2019 pour engager et liquider à court terme des investissements urgents.

À la suite de changements dans les projets d'investissement initiaux, le plan d'investissement a été revu<sup>236</sup>. Outre l'engagement déjà prévu en 2019 lors du contrôle budgétaire 2018 pour l'acquisition d'armement de bord pour les *Light Troop Transport Vehicles* (4 millions d'euros), des crédits d'engagement supplémentaires ont été inscrits dans le projet de budget 2019 initial (23,1 millions d'euros) pour l'acquisition de systèmes de transmission et de communication.

La Cour des comptes fait observer que ces adaptations entraînent le report des délais de paiement et de livraison aux années suivantes.

Le conclave budgétaire du 20 octobre 2016 a décidé que le transfert de 200 millions d'euros devait être neutre au niveau SEC. Selon les règles du SEC, l'acquisition de matériel militaire ne doit être intégrée dans le solde de financement qu'au moment de la livraison (voir le point 5 ci-dessous).

Pour l'année budgétaire 2019, la Défense attend des livraisons pour un montant de 115,2 millions d'euros. Vu le crédit de liquidation de 96,8 millions d'euros, le gouvernement devra donc appliquer une correction SEC de -18,4 millions d'euros au solde de financement.

### 4 Stabilisation des dépenses en matière de défense

Lors du sommet de l'Otan qui s'est tenu au Pays de Galles (les 4 et 5 septembre 2014), il a été décidé que les États membres qui ne consacrent pas 2 % de leur PIB en matière de défense devaient mettre fin à toute baisse ultérieure des dépenses (« *halt any decline in defence expenditure* ») et évoluer vers la norme de 2 % fixée par l'Otan au cours de la prochaine décennie.

Avec sa Vision stratégique, le gouvernement entend inverser la tendance budgétaire négative pour le département, en stabilisant pendant le reste de la législature le montant des dépenses en matière de défense au niveau de 2016 (0,922 % du PIB).

<sup>232</sup> Fonds pour prestations contre paiement.

<sup>233</sup> Fonds de emploi des recettes provenant de l'aliénation de matériel, matières et munitions excédentaires faisant partie du patrimoine confié à la gestion du ministre de la Défense.

<sup>234</sup> Fonds de emploi des recettes provenant de l'aliénation de biens immeubles faisant partie du patrimoine confié à la gestion du ministre de la Défense.

<sup>235</sup> Fonds de emploi des recettes provenant de prestations pour tiers, de l'aliénation de matériel, matières et munitions excédentaires et de l'aliénation de biens immeubles faisant partie du patrimoine confié à la gestion du ministre de la Défense.

<sup>236</sup> Cour des comptes, 175<sup>e</sup> Cahier, Volume I, octobre 2018, p. 51-53, [www.courdescomptes.fr](http://www.courdescomptes.fr).

Sur la base des prévisions de l'OCDE concernant le PIB 2019 (469.633 millions d'euros), les moyens en matière de défense doivent donc atteindre au moins 4.330 millions d'euros en 2019.

Le projet de budget 2019 initial de la Défense inclut 2.611,3 millions d'euros de crédits de liquidation<sup>237</sup>. Il reprend également les pensions de retraite et de survie des anciens militaires (1.527,8 millions d'euros en 2019), les montants prévus pour la défense dans les provisions (20,9 millions d'euros)<sup>238</sup> et diverses dépenses d'autres départements liées à la défense (65,4 millions d'euros en 2019)<sup>239</sup>. Pour atteindre le pourcentage visé de 0,922 % du PIB, il manque donc 104,6 millions d'euros.

Comme ce fut déjà le cas dans le budget 2018 ajusté<sup>240</sup>, le conclave budgétaire du 26 juillet 2018 a accordé des moyens de liquidation supplémentaires à la Défense pour 2019 à concurrence de 242,2 millions d'euros<sup>241</sup>. Ce crédit figure dans la provision interdépartementale et doit permettre à la Défense de verser des acomptes (voir le point 2 ci-dessus). Si le droit de tirage est utilisé intégralement, les efforts en matière de défense atteindraient 0,951 % du PIB en 2019.

La Cour des comptes réitère son observation antérieure selon laquelle l'intégration des crédits d'investissement dans la provision interdépartementale indique que ces dépenses sont incertaines et que les montants ne sont pas encore déterminés. Par conséquent, il est possible que la stabilisation des dépenses en matière de défense au niveau de 2016 soit compromise<sup>242</sup>. En ordre subsidiaire, la Cour souligne que la Défense n'a jusqu'à présent pas encore utilisé en 2018 le droit de tirage, accordé dans le budget 2018 ajusté, sur la provision interdépartementale pour verser des acomptes (88,5 millions d'euros).

## 5 Corrections SEC

Le projet de budget 2019 initial comprend des crédits de liquidation de 154,4 millions d'euros pour l'apurement d'obligations contractées par le passé lors du renouvellement de l'équipement majeur. Les livraisons attendues par la Défense à cet effet en 2019 (169,1 millions d'euros) ont une incidence négative de 14,7 millions d'euros sur le solde de financement. Si l'on ajoute les livraisons dans le cadre du plan d'investissement à court terme (18,4 millions d'euros – voir le point 3 ci-dessus), les investissements de la Défense auront une incidence SEC négative de 33,1 millions d'euros en 2019.

Le crédit précité de 242,2 millions d'euros (voir les points 2 et 4 ci-dessus) donne lieu à une correction SEC supplémentaire de + 242 millions d'euros. Compte tenu des livraisons

<sup>237</sup> Section 16 et section 01-Dotations (programme 6-activité 3).

<sup>238</sup> Il s'agit des crédits réservés pour l'opération *Vigilant Guardian* (18 millions d'euros), pour Osint (1,1 million d'euros) et les indemnités (1,8 million d'euros).

<sup>239</sup> Par exemple, la politique de siège avec notamment les crédits destinés au Shape à Casteau (SPF Chancellerie), la gestion de la crise civile (SPF Affaires étrangères) et le navire de recherche Belgica (SPP Politique scientifique).

<sup>240</sup> *Doc. parl., Chambre, 27 avril 2018, DOC 54 3035/001, Ajustements des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2018. Exposé général, p. 83.*

<sup>241</sup> Dimension Air (132,6 millions d'euros), dimension Terre (70,5 millions d'euros) et dimension Mer (39,1 millions d'euros).

<sup>242</sup> *Doc. parl., Chambre, 24 mai 2018, DOC 54 3037/005, Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018, p. 121.*

prévues en 2019 (-33 millions d'euros), la correction SEC globale pour la Défense entraîne donc une amélioration du solde de financement à hauteur de 209 millions d'euros<sup>243</sup>.

La Défense précise que l'incidence SEC négative des livraisons militaires en 2019 sera aussi limitée grâce au report du calendrier de livraison des avions de transport A400M, dont les deux premiers ne seront livrés qu'en 2020 (le calendrier initial prévoyait la livraison de trois appareils en 2019), ce retard a une incidence SEC positive de 327,6 millions d'euros en 2019. La Cour des comptes souligne que les soldes de financement subiront une incidence SEC négative similaire au cours des prochaines années lors de la livraison du matériel.

---

<sup>243</sup> Voir aussi la Partie I – Point 4 du présent rapport.

## Section 17 - Police fédérale et fonctionnement intégré

### 1 Évolution des crédits

Le projet de budget initial 2019 de la Police fédérale augmente de 160,96 millions d'euros en engagement et de 156,62 millions d'euros en liquidation, par rapport au budget ajusté de 2018. Cette augmentation porte essentiellement sur les crédits de personnel (131,52 millions d'euros en engagement et en liquidation).

De cette augmentation de crédits, 110,7 millions d'euros étaient auparavant inscrits en liquidation au sein de deux provisions - la provision interdépartementale et la provision destinée à la lutte contre le terrorisme. Il s'agit de crédits à hauteur de 36,5 millions d'euros en engagement et en liquidation, destinés à soutenir de nouvelles initiatives en matière de personnel et de crédits consacrés à des dépenses récurrentes en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme, à hauteur de 78,2 millions d'euros en engagement et de 74,2 millions d'euros en liquidation. De plus, le gouvernement a accordé à la Police fédérale 13,27 millions d'euros en vue du remplacement de chaque membre du personnel opérationnel qui quitte cette dernière<sup>244</sup>.

Une partie de ces crédits concernent les rémunérations de policiers qui viennent de terminer leur formation ou qui la termineront dans le courant de l'année 2019 et dont l'engagement a eu lieu en 2017 ou en 2018. Ces crédits étaient auparavant inscrits dans les provisions et sont maintenant inscrits dans le budget de la police.

Par ailleurs, de nouveaux engagements doivent être effectués : en effet, après avoir recruté 621 équivalents temps plein (ETP) en 2018, la Police fédérale prévoit d'en engager 1039 en 2019 et 908 en 2020. De plus, le corps de sécurité du SPF Justice sera progressivement intégré à la Police au cours de l'année 2019<sup>245</sup>, au sein de la Direction générale de la Police administrative<sup>246</sup>.

### 2 Nouvelle modification de la structure budgétaire

La modification de la structure du budget de la police fédérale a été poursuivie, et ce dans le but de regrouper, d'une part, tous les coûts de personnel, et, d'autre part, tous les coûts de fonctionnement, indépendamment des programmes auxquels ils étaient rattachés. La Cour avait déjà souligné le manque de transparence qu'une telle structure induirait<sup>247</sup>. De nouveaux regroupements de crédits ont été opérés au sein de ce budget afin d'éviter des dépassements de crédits et donc des blocages sur les programmes. Quatre nouvelles divisions organiques ont ainsi été créées<sup>248</sup>. La nouvelle version du budget permet cependant de distinguer les inconvénients<sup>249</sup> des rémunérations et autres allocations et

<sup>244</sup> Notifications du contrôle budgétaire 2018 – Conseil des ministres du 30 mars 2018.

<sup>245</sup> Dans le cadre de la création d'un corps multidisciplinaire de sécurisation. Loi du 12 novembre 2017 relative aux assistants et agents de sécurisation de police et portant modification de certaines dispositions concernant la police.

<sup>246</sup> Division organique 41 de la section 17.

<sup>247</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 16 décembre 2016, DOC 54 2108/003 Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2017, p. 187.

<sup>248</sup> Voir *justification du budget général des dépenses, section 17, Doc. parl.*, Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3295/010, p. 3. Toutes les transcodifications se trouvent aux pages 2 à 7 du document.

<sup>249</sup> Les inconvénients sont les coûts relatifs aux heures supplémentaires, au travail de nuit et de week-end.

permet ainsi plus de transparence. Cette distinction aurait pu toutefois s'opérer par l'ajout d'allocations de base au sein des différents programmes

De manière générale, la mise en place de cette nouvelle structure s'opère au détriment de la spécialité budgétaire et de la structure du budget par programmes.

## Section 18 – SPF Finances

### 1 Aperçu général

Les crédits de liquidation inscrits à la section 18 s'établissent à 1.995,8 millions d'euros, en diminution de 33,8 millions d'euros par rapport aux estimations ajustées de l'exercice 2018, en raison de la réalisation, en 2018, d'une opération de régularisation d'avances autorisées par les bureaux des services patrimoniaux, du recouvrement non fiscal et des douanes et accises, qui avait nécessité l'inscription d'un crédit de 50,2 millions d'euros<sup>250</sup>.

### 2 Monnaie Royale de Belgique

Le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la Monnaie royale de Belgique a été érigée en SACA. Le gouvernement a finalement supprimé ce statut et a intégré la Monnaie Royale de Belgique dans l'administration générale de la Trésorerie<sup>251</sup>. La dotation actuelle<sup>252</sup> est dès lors supprimée (-3,4 millions d'euros) et un fonds organique a été créé au sein du SPF Finances pour les opérations monétaires de la Monnaie royale de Belgique<sup>253</sup>.

Ce fonds organique sera alimenté, d'une part, par une recette exceptionnelle de 200 millions d'euros<sup>254</sup>, représentant des valeurs disponibles du Fonds monétaire qui avaient été transférées au SACA pour assurer la continuité de ses missions et, d'autre part, par les opérations annuelles de monétisation, estimées à 33,5 millions d'euros pour 2019<sup>255</sup>. Les dépenses liées aux opérations de démonétisation<sup>256</sup> sont estimées à 10 millions d'euros pour 2019 et seront couvertes par ces recettes.

La loi du 31 juillet 2017 portant des dispositions financières et fiscales diverses et portant des mesures en matière de contrats de concession, qui a créé le SACA Monnaie royale de Belgique, devra être modifiée, ainsi que la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires.

### 3 Mesures en faveur de la Grèce

Les crédits d'engagement et de liquidation, sont inscrits dans le présent projet de budget d'une part pour le plan de soutien à la Grèce, approuvé par l'Eurogroupe<sup>257</sup> - *Agreement on Net Financial Assets (ANFA)*, au montant de 38,5 millions d'euros, et d'autre part pour la participation de la Belgique au *Securities Markets Program (SMP)*<sup>258</sup>, au montant de

<sup>250</sup> Allocation de base 40.03.03.20.01. voir *doc. parl.*, Chambre, 24 mai 2018, DOC 54 3037/005, p.123, Commentaires et observations de la Cour sur les projets d'ajustement du budget pour l'année budgétaire 2018, ,.

<sup>251</sup> Le personnel étant fortement réduit à la suite de la fermeture des ateliers, l'intégration au sein des services du SPF se justifiait pour des raisons organisationnelles.

<sup>252</sup> Allocation de base 40.07.41.30.31.

<sup>253</sup> Il s'agit d'une part, des opérations de monétisation (lorsque la Banque nationale de Belgique met des pièces en circulation, elle verse la contrevaletur à la MRB (recettes pour l'État) et d'autre part, des opérations de démonétisation (les pièces retirées de la circulation voient leur contrevaletur remboursée à la BNB – dépenses pour l'État). Dans les deux cas, il s'agit d'opérations sans impact sur le solde de financement.

<sup>254</sup> Article 46.30.02. Cette recette doit permettre de faire face à d'éventuelles démonétisations importantes.

<sup>255</sup> Article 97.00.01.

<sup>256</sup> Allocation de base 61.09.92.00.01.

<sup>257</sup> Allocation de base 61.18.35.20.01.

<sup>258</sup> Allocation de base 61.18.35.20.02.

57,4 millions d'euros. Les crédits inscrits au budget 2018 ne seront, quant à eux, pas liquidés.

#### *Securities Markets Program*

En novembre 2012, les États membres de la zone euro se sont engagés à transférer à la Grèce l'équivalent des revenus provenant des avoirs du programme SMP<sup>259</sup> des banques centrales de l'Eurosystème, qui se rapportaient à des obligations du gouvernement grec. La Belgique devait initialement verser 351 millions d'euros pour la période 2013-2037. Cependant, suite au non-respect des modalités du programme par la Grèce au cours de l'année 2014, le programme d'aide a été suspendu<sup>260</sup>.

Depuis le 20 août 2018, date à laquelle la Grèce est sortie de son programme d'ajustement économique structurel, de nouvelles mesures d'allègement de la dette grecque à moyen terme ont été mises en œuvre. Ces mesures concernent notamment le remboursement d'un montant équivalent aux bénéfices SMP de 2014 (1,8 milliard d'euros), en ce compris les 68 millions d'euros versés par la Belgique, et la réactivation du transfert des montants équivalents aux bénéfices SMP et ANFA à partir de l'exercice 2017<sup>261</sup>. Le transfert de ces bénéfices dépendra du respect par la Grèce de la politique définie dans le programme d'aide économique.

En décembre 2018, le MES devrait effectuer un versement de 644 millions d'euros à la Grèce, en utilisant d'abord les fonds disponibles sur son compte (dont 28,3 millions d'euros provenant de la contribution belge, ce qui dégradera le solde de financement de la Belgique). Des paiements d'un montant identique devraient être effectués par le MES en juin et décembre de chaque année, et ce jusqu'en juin 2022.

Dans le cadre du programme SMP, la Belgique devra encore transférer au MES un montant global de 115,8 millions d'euros dont 31,8 millions d'euros en 2019. Les crédits inscrits dans le présent budget sont surestimés de 25,6 millions d'euros.

<sup>259</sup> Le programme SMP a permis de racheter sur le marché secondaire entre mai 2010 et septembre 2012 des obligations émises par des États de la zone euro, dont la Grèce, afin de rassurer les marchés financiers concernant les pays de la zone euro en difficultés.

<sup>260</sup> Le montant dû (68 millions d'euros) par la Belgique pour cette même année et déjà transféré n'a pas été versé à la Grèce mais est resté sur un compte distinct du *Mécanisme européen de stabilité (MES)*.

<sup>261</sup> En raison de la suspension du système, les montants dus pour 2015 et 2016 ne doivent plus être payés.



*Agreement on Net Financial Assets*

En février 2012, dans le cadre du programme ANFA, les États membres de la zone euro se sont engagés à transférer à la Grèce l'équivalent des profits sur les titres publics grecs, acquis par leurs banques centrales pour leur propre compte. La Belgique devait ainsi initialement verser 181,1 millions d'euros pour la période 2012-2020 dans le cadre de ce plan de soutien.

Ce transfert a été revu à la baisse (100,4 millions d'euros), à la suite de l'annulation des sommes dues pour 2015 et 2016 ainsi que de corrections techniques portant sur la période de paiement et sur les montants dus par année. Actuellement, le montant global encore dû par la Belgique s'élève à 27,0 millions d'euros.

Le montant à transférer au SME en 2019 est fixé à 11,3 millions d'euros, le crédit repris dans les propositions budgétaires est dès lors surestimé de 27,2 millions d'euros.

## Section 19 – Régie des bâtiments

La Régie des bâtiments gère le patrimoine immobilier de l'État et reçoit à cet effet des dotations qui sont inscrites à la section 19 du budget. Elle reçoit aussi une dotation inscrite à la section 01 pour les investissements dans les palais royaux et leur entretien. Ces dotations sont constituées de transferts de revenus pour le financement des dépenses courantes (code SEC 4) et de transferts en capital pour le financement des dépenses d'investissement (code SEC 6).

La Cour des comptes a vérifié le calcul et l'affectation de ces transferts, sur la base du budget de la Régie, dont le tableau budgétaire figure à la partie II<sup>262</sup> du présent projet de loi.

### 1 Transferts en capital

*Dotation d'investissement (allocation de base 55.21.61.41.03)*

Grâce à cette dotation, la Régie paie la majeure partie des dépenses relatives aux investissements et aux travaux de rénovation et de restauration. Lors du dépôt du projet de loi budgétaire, le programme d'investissement 2019 n'avait pas encore été approuvé<sup>263</sup>. La Régie estime les dépenses à 99,9 millions d'euros, qu'elle financera par :

- une dotation d'investissement de 84,2 millions d'euros, calculée à partir du crédit de l'année précédente ;
- une subvention de la Loterie nationale de 2,3 millions d'euros<sup>264</sup> ;
- les recettes de la vente d'immeubles, à hauteur de 13,4 millions d'euros.

La Cour des comptes constate que l'utilisation des recettes provenant de la vente d'immeubles, en vue du financement des dépenses d'investissement, passe de 5,4 millions d'euros en 2018 à 13,4 millions d'euros. L'engagement de la moitié des projets prévus en 2017 n'a été conclu qu'en décembre 2017, l'encours estimé fin 2018 (75,3 millions d'euros) est largement supérieur à celui des années précédentes. Pour résorber cet encours, la Régie utilise encore 5 millions d'euros des recettes de la vente d'immeubles. Par ailleurs, le conseil des ministres du 4 avril 2014 avait décidé de financer le projet Érasme-Sud<sup>265</sup> avec ces recettes. Un montant de 3 millions d'euros est nécessaire à cet effet en 2019.

<sup>262</sup> *Budget général des dépenses*, p. 620-627.

<sup>263</sup> La Régie a toutefois élaboré un programme opérationnel pluriannuel qui mentionne nominativement tous les projets d'une valeur de plus de 3 millions d'euros. Une enveloppe est prévue chaque année pour les projets dont la valeur est inférieure à 3 millions d'euros.

<sup>264</sup> Grâce à cette subvention, la Régie finance la restauration du patrimoine national.

<sup>265</sup> Le projet Érasme fait partie du Pacte national pour les investissements stratégiques, comme signalé lors du conclave budgétaire du 28 juillet 2018 (p. 3-4). Ce projet est aussi repris dans la clause de flexibilité, telle que mentionnée dans le projet de plan budgétaire de la Belgique (p. 29). La Régie construira de nouveaux bâtiments pour Sciensano sur le site Érasme-Sud. Le coût de ce projet avait été estimé initialement à 84,3 millions d'euros et a entre-temps été porté à 114 millions d'euros. La Régie doit financer ce projet au moyen des recettes de la vente d'immeubles et éventuellement des crédits de la dotation d'investissement.

Eu égard aux décisions prises dans le cadre de différents projets de rénovation ou de construction<sup>266</sup>, la dotation d'investissement et les recettes provenant de la vente d'immeubles vont devoir augmenter les prochaines années<sup>267</sup>. Au moment du dépôt du projet de loi budgétaire, la Régie ne disposait pas encore d'un programme pluriannuel des ventes. La Cour ne peut donc pas vérifier si la Régie pourra réaliser ses objectifs de vente au cours des années à venir.

Par ailleurs, la Cour souligne que la Régie devrait, dans son budget de recettes, qualifier de subvention d'investissement la subvention de la Loterie nationale, qu'elle utilise pour financer les travaux de restauration du patrimoine national (2,3 millions d'euros), plutôt que de subvention de fonctionnement (code SEC 6 au lieu de 4).

*Dotation pour l'entretien et la rénovation du Palais de justice de Bruxelles (allocation de base 55.21.61.41.08)*

La dotation, qui s'élève à 1,8 million d'euros, est en voie de disparation et ne sera utilisée au cours de la période 2019-2021 que pour liquider les dépenses relatives aux engagements en cours.

Les dépenses découlant des nouveaux engagements seront financées par la dotation d'investissement (notamment la restauration des façades du Palais de justice de Bruxelles). Un montant de 2,2 millions d'euros a été prévu en 2019 pour la première phase de la restauration<sup>268</sup>. La Cour n'a pas reçu d'information actualisée quant à l'affectation de ces moyens en 2019. Les dépenses relatives à la première phase des travaux sont estimées à 25,1 millions d'euros et seront liquidées à partir de 2021. Par conséquent, la dotation d'investissement sera encore davantage grevée à ce moment.

La Cour relève enfin que la provision interdépartementale prévoit aussi un montant de 2 millions d'euros pour la deuxième phase de la restauration du Palais de justice de Bruxelles. Le conseil des ministres a décidé, lors du conclave budgétaire de juillet 2018, que le mécanisme de financement adéquat devait encore être examiné plus en détail.

*Dotation pour travaux de première installation (allocation de base 55.22.61.41.01)*

Cette dotation (18 millions d'euros) permet à la Régie de payer les dépenses relatives aux travaux de première installation dans des bâtiments loués. Jusqu'au projet de budget 2018, ces dépenses étaient encore intégrées dans la dotation loyer<sup>269</sup>. La Régie estime les dépenses pour 2019 à 38,3 millions d'euros. Elle apurera le déficit de 20,3 millions d'euros

<sup>266</sup> Notamment les décisions du conseil des ministres du 4 avril 2014 « Érasme-Sud » (coût estimé : 114 millions d'euros), du 18 novembre 2016 « Masterplan pour les prisons » (coût estimé : 180,8 millions d'euros) et du 7 juillet 2017 « Centre d'accueil Neder-over-Hembeek » (coût estimé : 10 millions d'euros).

<sup>267</sup> Évolution de la dotation d'investissement : 2019 : 84,2 millions d'euros ; 2020 : 106,4 millions d'euros ; 2021 : 126,4 millions d'euros. Évolution des recettes de la vente d'immeubles pour compléter la dotation d'investissement : 2019 : 13,4 millions d'euros ; 2020 : 49 millions d'euros et 2021 : 64,4 millions d'euros.

<sup>268</sup> Les phases 1 et 2 de ces travaux de restauration font partie du Pacte national pour les investissements stratégiques, comme signalé lors du conclave budgétaire du 28 juillet 2018 (p. 3-4). Ces projets sont aussi repris dans la clause de flexibilité telle que mentionnée dans le projet de plan budgétaire de la Belgique (p. 29).

<sup>269</sup> Comme ces travaux ont un caractère durable et ont été qualifiés de dépenses d'investissement dans le budget de la Régie, la Cour a demandé de reprendre ces dépenses dans une allocation de base de code SEC 6. *Doc. parl., Chambre*, 24 mai 2018, DOC 54 3037/005, Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018, p.59.

avec les recettes de la vente d'immeubles et avec la réserve financière (voir aussi « Utilisation des recettes de la vente d'immeubles »).

## 2 Transferts de recettes

### *Dotation pour couvrir les loyers (allocation de base 55.22.41.40.01)*

À partir de 2019, les dépenses relatives aux travaux d'adaptation sont financées au moyen de la dotation pour les travaux de première installation (voir ci-dessus). Cependant, dans la note justificative, ces deux dotations sont encore mentionnées et affectées comme formant un tout. La Cour estime qu'il serait judicieux d'opérer également la scission dans ce document. La Régie estime les dépenses liées aux loyers à 470,3 millions d'euros. Or, la dotation s'élève à 462,3 millions d'euros. La Régie apurera le déficit de 8 millions d'euros avec les recettes de la vente d'immeubles et avec sa réserve financière.

### *Dotation fonctionnement propre (allocation de base 55.22.41.40.02)*

Cette dotation (87,3 millions d'euros) permet essentiellement à la Régie de liquider les traitements, salaires, indemnités et frais de fonctionnement de son propre personnel. La Régie estime ces dépenses à 96,4 millions d'euros. Elle utilisera 9,1 millions d'euros de recettes propres pour pouvoir payer toutes les dépenses<sup>270</sup>.

Les crédits de personnel sont estimés à 69,7 millions d'euros. En 2017, les dépenses de personnel se sont élevées à 57,6 millions d'euros (90 % des crédits de personnel). La Régie parvient difficilement à recruter suffisamment de personnel en temps voulu et à le conserver<sup>271</sup>. En outre, il n'existe pas encore de plan de personnel actualisé en raison des réformes<sup>272</sup>. Il est possible qu'une partie des crédits de personnel soit à nouveau inutilisée en 2019<sup>273</sup>.

### *Dotation financement alternatif (allocation de base 55.22.41.40.04)*

Cette dotation (49,2 millions d'euros) permet à la Régie de payer les amortissements en capital des emprunts, les intérêts et les redevances de disponibilité dans le cadre des contrats DBFM. La Régie estime ces dernières à 27 millions d'euros. La Régie aura aussi recours aux contrats DBFM pour les nouvelles prisons de Termonde, Haren et Anvers et pour le Masterplan III pour les prisons<sup>274</sup>. Les besoins de crédits augmenteront dès lors fortement à partir de 2022. La Régie estime que la dotation s'élèvera à 122,8 millions d'euros en 2023, dont 105,5 millions d'euros concerneront des redevances DBFM. La Cour des comptes rappelle que ces redevances devront être payées pendant 25 ans et grèveront les budgets futurs.

<sup>270</sup> Les recettes propres se composent essentiellement des revenus locatifs.

<sup>271</sup> Voir aussi Cour des comptes, 175<sup>e</sup> Cahier, Volume I, Bruxelles, octobre 2018, p. 53-55, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>272</sup> Pour améliorer le service à la clientèle, un plan de transformation a été élaboré dans le cadre du *Redesign*. Le cabinet restreint a aussi approuvé la décision de principe de transformer la Régie des bâtiments en une société anonyme de droit public.

<sup>273</sup> La Régie avait aussi bloqué en 2018 les crédits de personnel à hauteur de 10 millions d'euros pour payer les dépenses dans le cadre de la transaction Résidence Palace.

<sup>274</sup> Le conseil des ministres du 18 novembre 2016 a approuvé le Masterplan III pour les prisons. Ce plan prévoit quatre nouvelles prisons dans le cadre d'une construction DBFM (Bourg-Léopold, Lantin, Verviers, Vresse-sur-Semois) et trois nouveaux CPL (Alost, Paifve, Wavre) dans le cadre d'une formule DBFMO.

### 3 Utilisation des recettes provenant de la vente d'immeubles et de la réserve financière

Comme mentionné ci-dessus, la Régie paiera une partie (13,4 millions d'euros) des dépenses relatives aux projets d'investissement, une partie (8 millions d'euros) des loyers et une partie (20,3 millions d'euros) des dépenses relatives aux travaux de première installation, au moyen des recettes de la vente d'immeubles (33,7 millions d'euros) et de sa réserve financière (8 millions d'euros).

La Régie constitue sa réserve financière avec la partie non utilisée des recettes de la vente d'immeubles et la partie non utilisée des diverses dotations<sup>275</sup>.

L'article 335, § 4 de la loi-programme du 22 décembre 1989 prévoit que la Régie peut utiliser les recettes de la vente d'immeubles pour financer ses missions<sup>276</sup>. Cette disposition légale n'est pas davantage détaillée<sup>277</sup>. Il n'existe encore aucune règle pour la partie non utilisée des dotations. De ce fait, les dotations peuvent être utilisées pour couvrir des dépenses auxquelles elles n'étaient pas destinées, ce qui est contraire au principe de la spécialité du budget. La Cour des comptes recommande donc une nouvelle fois<sup>278</sup> de prendre un arrêté de financement définissant les règles d'utilisation des diverses dotations et de la réserve<sup>279</sup>.

<sup>275</sup> La réserve financière s'élevait à 123,2 millions d'euros fin 2017 (source : comptes annuels 2017). Les recettes de la vente d'immeubles se sont élevées à 35,2 millions d'euros en 2016 et à 49,7 millions d'euros en 2017.

<sup>276</sup> Dans le deuxième ajustement du budget 2017, la Régie a été autorisée à utiliser ces recettes tant pour ses dépenses de fonctionnement que pour ses dépenses d'investissement.

<sup>277</sup> Ainsi, la loi du 22 mai 2003 dispose que certaines recettes peuvent être affectées à des dépenses, mais que l'objet de ces dépenses doit être défini.

<sup>278</sup> Voir aussi :

- Cour des comptes, 175<sup>e</sup> Cahier, Volume I, Bruxelles, octobre 2018, p. 53-55 ;
- Cour des comptes, 174<sup>e</sup> Cahier, Volume I, Bruxelles, octobre 2017, p. 63-68 ;
- Cour des comptes, 173<sup>e</sup> Cahier, Volume I, Bruxelles, octobre 2016, p. 59-66 ;
- *Doc. parl.*, Chambre, DOC 54 3037/005, *Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2018*, p. 125-127 ;
- *Doc. parl.*, Chambre, DOC 54 2411/002, *Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017*, p. 149-153.

<sup>279</sup> En vertu de l'article 11 de l'arrêté royal du 31 juillet 2017 portant exécution des articles 20, § 2, alinéa 2, 78, alinéa 1<sup>er</sup>, 80, alinéa 2, 86, alinéa 1<sup>er</sup>, 87, § 2/1, 89, alinéa 1<sup>er</sup>, et 96, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 22 mai 2003, les services de l'administration générale liquident et paient les dotations après la publication du budget général des dépenses au Moniteur belge.

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

### 1 Programme 25.54.5 – Dotation à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afsca)

#### *Fipronil*

L'Afsca reçoit une dotation de 96,6 millions d'euros pour exécuter ses missions dans le cadre de la sécurité alimentaire<sup>280</sup>. Cette dotation est calculée sur la base des crédits de l'année précédente. La Cour des comptes vérifie l'affectation de cette dotation, sur la base du budget de l'Agence, qui est repris dans la partie II<sup>281</sup> du projet de loi, et de la note de justification<sup>282</sup>.

L'Afsca estime les recettes à 173,2 millions d'euros et les dépenses à 189,7 millions d'euros. Le déficit de 16,5 millions d'euros est lié à la décision du gouvernement d'octroyer une compensation aux entreprises victimes de la crise du fipronil.

Le régime de compensation a été prévu dans la loi du 21 novembre 2017<sup>283</sup>. Cette loi prévoit que les compensations sont financées par les réserves de l'Afsca, selon les modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en conseil des ministres.

La procédure budgétaire a été fixée lors du conclave budgétaire 2018 (septembre 2017). L'Afsca a été invitée à verser 30 millions d'euros de ses réserves au Trésor en 2018 (article de recettes 46.40.05). Un crédit de dépenses équivalent a été inscrit au budget du SPF Bosa, sous le programme 06.80.1<sup>284</sup>. La partie non utilisée des crédits de dépenses devra être reversée à l'Afsca.

L'arrêté royal du 17 décembre 2017 fixe la procédure et les modalités d'exécution concernant les compensations en faveur des entreprises du secteur primaire<sup>285</sup>. Le coût est estimé à 11,7 millions d'euros. En principe, toutes les compensations seront payées à la charge de l'année budgétaire 2018. Par conséquent, le SPF Bosa devra reverser environ 18,3 millions d'euros à l'Afsca en 2018.

Le gouvernement a aussi élaboré entre-temps un régime de compensation pour les secteurs de la transformation et de la distribution. Le conseil des ministres du 1<sup>er</sup> juin 2018 a approuvé le projet d'arrêté fixant les procédures et les modalités d'exécution pour ces secteurs. Le coût de cette compensation a été estimé à 15,5 millions d'euros. Il a été décidé

<sup>280</sup> L'Afsca est un organisme public de catégorie A tel que visé dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. L'Agence a été créée par la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

<sup>281</sup> Budget général des dépenses, p. 631-635.

<sup>282</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3295/023, *Justification des budgets des organismes administratifs publics à gestion ministérielle*, p.278-324.

<sup>283</sup> Loi du 21 novembre 2017 relative à des compensations en faveur d'entreprises touchées par la crise du fipronil.

<sup>284</sup> Le SPF Bosa assure le paiement des dossiers d'indemnisation approuvés. Les entreprises touchées doivent introduire leur demande d'indemnisation auprès d'un guichet unique Fipronil, créé auprès du SPF Bosa. Chaque dossier et proposition doivent être soumis à une commission composée de représentants de l'Afsca, du SPF Économie et du SPF Bosa. Cette commission rend un avis sur la compensation à verser et le ministre de l'Agriculture approuve cette dernière.

<sup>285</sup> Il s'agit des entreprises du secteur avicole.

de travailler avec une enveloppe fermée. Les compensations ne seront versées qu'une fois que tous les dossiers auront été introduits, de sorte que le budget ne pourra en principe pas être dépassé. L'Afsca versera 16,5 millions d'euros à la charge de ses réserves au Trésor en 2019. Un million d'euros supplémentaire a été prévu pour financer le coût des procédures de recours.

### **Brexit**

À la suite du Brexit, l'Afsca devra recruter et former, pour le 29 mars 2019, 60 collaborateurs supplémentaires en vue du contrôle des importations et exportations. Lors du dépôt du présent projet de budget, l'Afsca devait encore soumettre un dossier au conseil des ministres. Les crédits de dépenses n'en tiennent pas encore compte<sup>286</sup>.

## **2 Programme 25.55.9 – Fonds destiné à la responsabilisation climat**

L'article 65quater de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (LSF) introduit un mécanisme de responsabilisation en matière climatique et en fixe les principes. Ainsi, une trajectoire pluriannuelle d'objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire est définie pour chaque région. Lorsqu'une région dépasse l'objectif fixé, elle perçoit un bonus financier de la part de l'État. Lorsqu'elle n'atteint pas son objectif, elle se voit imposer un malus financier.

Le SPF Santé publique est responsable du financement du régime de bonus/malus. Le Fonds budgétaire destiné à la responsabilisation climat a été créé à cette fin<sup>287</sup>. Les recettes du fonds se composent de la part fédérale des revenus provenant de la mise aux enchères des quotas d'émission et des malis versés par les régions lorsqu'elles n'atteignent pas leurs objectifs. En sa qualité d'administrateur du registre, le SPF Santé publique est chargé de la perception des revenus belges provenant de la mise aux enchères des quotas d'émission<sup>288</sup>.

Le SPF estime les revenus belges provenant de la mise aux enchères de ces droits à 213,3 millions d'euros pour 2019. Les revenus sont calculés sur la base de la quantité de droits d'émission à vendre (19,2 millions de droits) et du prix moyen par droit d'émission (qui est de 11,1 euros selon le calcul du SPF<sup>289</sup>). La Cour souligne que le prix des droits d'émission<sup>290</sup> a fortement progressé ces derniers mois. Le prix moyen pour les mois de janvier à octobre 2018 s'élève à plus de 14 euros. Il est dès lors possible que les revenus de 2019 soient plus élevés.

<sup>286</sup> L'Afsca estime le coût de ces recrutements supplémentaires à 5,5 millions d'euros.

<sup>287</sup> Loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat.

<sup>288</sup> Accord de coopération du 20 janvier 2017 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à l'organisation et à la gestion administrative du registre national belge de gaz à effet de serre conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, au règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, et à certains aspects de la mise aux enchères conformément au règlement (UE) n° 1031/2010 de la Commission (articles 2 et 11, 2°).

<sup>289</sup> Prix moyen entre janvier et avril 2018.

<sup>290</sup> Source : <https://www.theice.com/products/197/EUA-Futures>.

9,05 %<sup>291</sup> (19,3 millions d'euros) des revenus belges sont destinés à l'État. Ces crédits sont repris dans le budget des voies et moyens<sup>292</sup> et affectés au fonds budgétaire. Par souci de prudence, il n'a pas été tenu compte dans les recettes des malis estimés à payer par les régions si elles n'atteignent pas leurs objectifs. Le SPF estime ces malis à 0,8 million d'euros<sup>293</sup>.

Les moyens du fonds servent au SPF pour financer les bonis financiers réalisés par les régions. Le projet de budget actuel<sup>294</sup> reprend les bonis de 2017 (7,3 millions d'euros). La Cour souligne que le SPF n'a pas encore payé les bonis de 2015 et 2016 parce que les chiffres d'émission n'ont pas encore été fixés par arrêté royal. Ceux-ci sont estimés à 10,2 millions d'euros. Il est donc possible que les dépenses soient plus élevées en 2019.

### 3 Programme 25.56.5 – Dotation à Sciensano

Sciensano est un organisme public doté de la personnalité juridique créé par la loi du 25 février 2018, qui résulte de la fusion de l'Institut scientifique de santé publique (ISP) et du Centre d'étude et de recherches vétérinaires et agrochimiques (Cerva). L'organisme assure un soutien à la politique de santé par la recherche scientifique, des avis d'expert et des prestations de service. L'efficacité, le service axé sur le client et l'innovation sont au cœur de son activité.

D'après la loi organique, le contrat de gestion doit préciser le mode de calcul de la dotation annuelle<sup>295</sup>. Lors du dépôt du présent projet de budget, ce contrat de gestion n'avait pas encore été conclu. L'intervention de l'État est calculée pour le moment sur la base des crédits budgétaires 2018 qui étaient inscrits aux programmes 25.56.3 « ISP » et 25.56.4 « Cerva »<sup>296</sup>.

### 4 Programme 25.59.0 – Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS)

L'AFMPS reçoit une dotation de 26,7 millions d'euros afin de réaliser ses missions dans le cadre de la surveillance de la qualité, de la sécurité et de l'efficacité des médicaments et des produits de santé<sup>297</sup>. Cette dotation est calculée à partir des crédits de l'année précédente. La Cour des comptes vérifie l'affectation de cette dotation, sur la base du

<sup>291</sup> Article 39 de l'accord de coopération du 12 février 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020.

<sup>292</sup> Article 36.90.03 Revenus de la mise aux enchères de droits d'émission.

<sup>293</sup> Budget des voies et moyens, p. 536.

<sup>294</sup> Allocation de base 55.92.45.30.01.

<sup>295</sup> Loi du 25 février 2018 portant création de Sciensano, article 29, § 2.

<sup>296</sup> Sciensano n'est pas repris dans la liste des organismes à consolider pour déterminer le solde SEC 2019 (95,9 millions d'euros) (*Exposé général*, p. 156-161). Voir à ce sujet Partie III – Chapitre I, point 4.3.

<sup>297</sup> L'AFMPS est un organisme public de catégorie A tel que visé dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. L'Agence a été créée par la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé.



budget de l'Agence, qui est repris dans la partie II<sup>298</sup> du budget général des dépenses, et de la note de justification<sup>299</sup>.

L'AFMPS présente un budget en équilibre. Elle estime les recettes et les dépenses à 84,4 millions d'euros<sup>300</sup>.

La Cour des comptes constate que les crédits de dépenses estimés sont supérieurs de 16 millions d'euros (24%) aux réalisations de la dernière année complète connue (2017). La note de justification ne précise pas la cause de cet écart. L'AFMPS a besoin de près de 6 millions d'euros pour une série de projets et le Brexit. La note de justification ne mentionne qu'un montant global pour les différentes catégories de dépenses.

Le gouvernement a décidé en 2018 de financer lui-même l'évaluation des essais cliniques. Il a dès lors augmenté la dotation à l'AFMPS de 10,6 millions d'euros lors du premier ajustement du budget 2018. La part de la dotation dans les estimations de dépenses de l'AFMPS est ainsi passée à 30 %<sup>301</sup>.

Dans ses commentaires sur le budget 2018 ajusté, la Cour avait souligné que l'AFMPS surestime systématiquement les crédits de dépenses et que l'intervention de l'État dans le fonctionnement de l'AFMPS ne s'appuie pas sur des critères quantifiables. Comme l'affectation de l'intervention majorée pour l'analyse des essais cliniques n'avait pas été définie avec précision, il n'était pas exclu qu'elle soit utilisée à d'autres fins. Dans sa réponse, la ministre a signalé que l'AFMPS tient une comptabilité analytique pour permettre de monitorer les dépenses. Elle a assuré que les moyens non utilisés de l'intervention majorée seraient reversés dans le budget des voies et moyens de l'État<sup>302</sup>.

La note de justification de l'année budgétaire 2019 mentionne qu'environ 2,8 millions d'euros de la dotation majorée ne seront pas utilisés<sup>303</sup>. La Cour fait observer que ce montant n'est pas repris comme recette estimée<sup>304</sup> dans le budget des voies et moyens 2019<sup>305</sup>.

<sup>298</sup> *Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2019*, p. 620-627.

<sup>299</sup> *Doc. parl., Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3295/023, Justification des budgets des organismes administratifs publics à gestion ministérielle*, p. 371-408.

<sup>300</sup> La Cour des comptes attire l'attention sur une différence de 9,3 millions d'euros entre les crédits de dépenses et les estimations de recettes repris dans les tableaux budgétaires et la note de justification.

Le SPF Bosa a réduit par erreur les articles 12.21 et 36.20 de 4,4 millions d'euros. Il a signalé à l'AFMPS que cette erreur serait rectifiée lors du contrôle budgétaire 2019. Par ailleurs, un montant de 4,9 millions d'euros n'est pas inscrit à l'article 12.11 (non limitatif) parce que la loi de financement de l'AFMPS n'a pas encore été modifiée en ce qui concerne l'article de recettes correspondant 36.90. D'après l'AFMPS, cela sera rectifié lors du contrôle budgétaire 2019 ou en ayant recours à l'article 91 de la loi du 22 mai 2003.

<sup>301</sup> Pour pouvoir présenter un budget en équilibre, la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'AFMPS a été modifiée par la loi du 11 mars 2018 relative au financement de l'AFMPS. Les nouvelles dispositions prévoient notamment que 80 % des excédents budgétaires éventuels sont restitués aux parties prenantes.

<sup>302</sup> *Doc. parl., Chambre, 15 juin 2018, DOC 54 3036/003, Rapport fait au nom de la commission des Finances et du Budget sur les projets de loi contenant le premier ajustement du et du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2018*, p. 58.

<sup>303</sup> *Doc. parl., Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3295/023, Justification des budgets des organismes administratifs publics à gestion ministérielle*, p. 378.

<sup>304</sup> Article 46.40.04 Remboursements en provenance de l'AFMPS suite à des dotations partiellement utilisées.

<sup>305</sup> *Budget des voies et moyens*, p. 91-65.

## **5 Allocation de base 51.82.4220 01 – Dotation à eHealth**

eHealth est la plateforme électronique des pouvoirs publics belges permettant de partager les données médicales de manière sûre et correcte entre les différents prestataires de soins.

La plateforme eHealth, une institution publique de sécurité sociale, reçoit notamment une dotation annuelle du SPF Santé publique. La dotation inscrite dans le présent projet de budget passe de 2,2 millions d'euros à 2,4 millions d'euros. La note de justification ne précise pas à quelle fin cette augmentation sera utilisée.

Le budget de l'Inami a été majoré à concurrence d'un montant identique pour différents projets relatifs à eHealth. Les explications reçues des organes de gestion de l'Inami permettent de déduire qu'il s'agit de trois projets :

- la mise sur pied de centres de test pour tester les applications dans le cadre des soins de santé mobiles (mHealth) ;
- la mise sur pied d'un système d'évaluation des applications eHealth ;
- la création d'un fonds d'implémentation pour promouvoir l'accès aux applications mobiles sur le lieu de travail.

D'après le cabinet, ces projets ont été comptés en double et il serait préférable de répartir les moyens supplémentaires à partir du budget de l'Inami.

## Section 33 – SPF Mobilité et Transports

### Programme 33.51.1 – Transport ferroviaire

#### *RER et infrastructures prioritaires*

Conformément à la décision du conseil des ministres du 31 mars 2017, des crédits pour les investissements en capacité ferroviaire complémentaire de la SNCB et d'Infrabel ont été inscrits dans le projet de budget 2019, à hauteur respectivement de 10,29 millions d'euros en liquidation<sup>306</sup> et de 71,57 millions d'euros en liquidation<sup>307</sup>, pour réaliser les infrastructures prioritaires et le RER.

En effet, ce conseil des ministres avait prévu un financement complémentaire pour le RER et les infrastructures de 1 milliard d'euros à la charge de l'État, courant jusqu'en 2031.

Par ailleurs, des crédits à hauteur de 52,33 millions d'euros sont également prévus à la charge du fonds RER<sup>308</sup>.

Dans le cadre du pacte national d'investissements stratégiques, les notifications du conseil des ministres du 26 juillet 2018<sup>309</sup> prévoient les investissements suivants (crédits de liquidation)<sup>310</sup> : 52,33 millions d'euros pour le RER et 78,97 millions d'euros pour les priorités ferroviaires régionales.

Le gouvernement belge s'est également adressé à la Commission européenne afin d'obtenir, pour une série d'investissements dont font partie ces projets, l'application de la clause de flexibilité<sup>311</sup>.

Le premier montant de 52,33 millions d'euros correspond au financement prévu par le Fonds RER pour 2019, tel que repris dans les justifications.

Le second montant de 78,97 millions d'euros correspond au total des montants prévus pour la SNCB et Infrabel pour le RER et les priorités ferroviaires régionales, à la charge du financement complémentaire d'un milliard d'euros. Les montants définitifs seront déterminés dans un nouvel arrêté royal modifiant l'arrêté royal fixant les règles provisoires, prévu avant la fin de l'année, et qui mettra à jour la répartition du milliard,

<sup>306</sup> Allocation de base 51.11.51.11.04-Investissement en capacité ferroviaire complémentaire au profit de la SNCB.

<sup>307</sup> Allocation de base 51.11.51.11.53-Investissement en capacité ferroviaire.

<sup>308</sup> « Répartition indicative du financement », *doc. Parl.*, Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3295/017, Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2019. 33 Mobilité et transport, p. 117.

<sup>309</sup> Conseil des ministres du 26 juillet 2018 – notifications budgétaires 2019-2021, p.3-4.

<sup>310</sup> Ces projets s'inscrivent dans le cadre du document « Revision of the investment clause – position paper » transmis aux autorités européennes (*Doc. parl.*, Chambre, 24 mai 2018, DOC 54 3037/005 – *Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget 2018*, p.81).

<sup>311</sup> Le pacte national d'investissements stratégiques est abordé au sein de la partie I-Exposé général du présent rapport.

en concordance avec les chiffres repris dans la notification du conseil des ministres du 26 juillet dernier et de l'accord de coopération<sup>312</sup>.

Enfin, dans le cadre des nouvelles initiatives, un crédit de 126.000 euros a été prévu<sup>313</sup> dont l'objectif est de répondre aux recommandations de la Cour<sup>314</sup> qui portent sur le rôle du SPF Mobilité et Transports et le contrôle des investissements des sociétés ferroviaires et les contrôles spécifiques<sup>315</sup> qui lui incombent. Cela se traduit par un renforcement en personnel de 2 ETP supplémentaires.

---

<sup>312</sup> Accord de coopération entre l'État fédéral et les trois Régions relatif au financement des infrastructures ferroviaires stratégiques - Deuxième lecture (conseil des ministres du 13 juillet 2018).

<sup>313</sup> Allocation de base 33.51.01.11.00.03.

<sup>314</sup> Cour des comptes, *Réseau express régional (RER) - Mise en oeuvre et financement*, Rapport en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 17 mars 2016, Bruxelles, janvier 2017, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be), pp. 40 et 126.

<sup>315</sup> Sur la base des articles relatifs au RER repris dans les contrats de gestion 2008-2012, le SPF Mobilité et Transport doit :

- contrôler la bonne imputation des dépenses de chacune des trois sociétés du groupe SNCB à la charge du fonds RER ;
- analyser les rapports annuels d'Infrabel et de la SNCB-Holding concernant l'utilisation du fonds RER ;
- analyser le rapport annuel de la SNCB concernant la dotation spécifique perçue en vue de couvrir le déficit d'exploitation lié à l'exploitation du RER.

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

### 1 Programme 44.51.1 – Sécurité d'existence

Le budget initial 2019 prévoit les montants suivants pour les deux principaux postes de dépenses de cette section :

- subventions aux CPAS dans le cadre du revenu d'intégration sociale : 1.128,7 millions d'euros<sup>316</sup> ;
- subventions aux CPAS dans le cadre de la loi du 2 avril 1965 : 99,7 millions d'euros<sup>317</sup>.

Eu égard au caractère incertain de ces crédits, il a été décidé en conclave budgétaire de réexaminer ultérieurement les effets-volume (107,8 millions d'euros) sur ces postes de dépenses<sup>318</sup>. Le gouvernement réestimera les crédits dans les prochains mois sur la base de chiffres plus récents du nombre de bénéficiaires, qui peut varier fortement, et ajustera, si nécessaire, les crédits lors du contrôle budgétaire 2019.

Dans le passé, la Cour a déjà souligné à plusieurs reprises que le crédit inscrit pour les subventions aux CPAS dans le cadre du revenu d'intégration sociale pourrait être sous-estimé<sup>319</sup>. Le tableau ci-dessous montre que le crédit alloué a été presque intégralement utilisé les années précédentes, après avoir été augmenté en cours d'année.

Tableau – Crédits de liquidation pour la période 2015-2019 (en millions d'euros)

Année	Alloué	Utilisé	Augmentation pendant l'année
2015	747,6	743,8	22
2016	880,3	873,9	102,7
2017	1.041,1	1.039,9	104,2
2018	1.130,0	935,9*	45**
2019***	1.128,7		

\* : Utilisation au 30 septembre 2018

\*\* : Lors du conclave budgétaire de juillet 2018, le gouvernement a décidé d'augmenter le crédit de 45 millions d'euros

\*\*\* : Projet de budget

Source : Cour des comptes

<sup>316</sup> Allocation de base 55.11.43.52.16 – Subventions aux CPAS dans le cadre du revenu d'intégration sociale.

<sup>317</sup> Allocation de base 55.12.43.52.23 – Subventions aux CPAS dans le cadre de la loi du 2 avril 1965.

<sup>318</sup> Comme estimés lors de la concertation bilatérale, dont 92,8 millions d'euros en ce qui concerne les subventions liées au revenu d'intégration sociale et 15 millions d'euros en ce qui concerne les subventions dans le cadre de la loi du 2 avril 1965.

<sup>319</sup> Voir les commentaires et observations sur les projets de budget de l'État : *doc. parl.*, Chambre, 22 mai 2015, DOC 54 1026/002, p. 101 (budget ajusté 2015) ; 27 novembre 2015, DOC 54 1351/002, p. 178 (budget initial 2016) ; 5 décembre 2016, DOC 54 2108/003, p. 206 (budget initial 2017) ; 17 novembre 2017, DOC 54 2689/003, p. 231 (budget initial 2018) ; 24 mai 2018, DOC 54 3037/005, p. 132 (budget ajusté 2018) et Cour des comptes, « Dépenses et exécution des mesures budgétaires », 175<sup>e</sup> Cahier, Volume I, Bruxelles, octobre 2018, p. 56-57, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)

## 2 Novaprima

L'accord de gouvernement du 9 octobre 2014<sup>320</sup> prévoyait une harmonisation des « grandes lois » relatives à l'intégration sociale<sup>321</sup>, qui aurait aussi des conséquences sur l'application Novaprima. Celle-ci permet au SPP Intégration sociale de gérer les demandes de remboursement des CPAS. Cette harmonisation n'a toutefois pas eu lieu, de sorte que le budget 2019, soit le dernier exercice du gouvernement actuel, ne prévoit pas de crédits de fonctionnement pour procéder aux adaptations de Novaprima.

---

<sup>320</sup> Accord de gouvernement du 9 octobre 2014, p. 34.

<sup>321</sup> À savoir la loi de base du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et la loi du 2 avril 1965 concernant le droit à l'aide sociale.

## CHAPITRE III

## Dépenses de la sécurité sociale

## 1 Évolution générale des dépenses

Les dépenses consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et régime des pensions publiques) sont estimées à 101.260,9 millions d'euros pour 2019.

Tableau – Évolution des dépenses de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Description	Dépenses 2017	Dépenses attendues 2018	Dépenses estimées 2019
Prestations	85.260,3	88.453,6	90.899,0
Frais de fonctionnement	2.212,7	2.276,5	2.287,8
Autres dépenses	8.005,8	7.928,8	8.074,1
<b>Total</b>	<b>95.478,8</b>	<b>98.658,9</b>	<b>101.260,9</b>

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2018) et Exposé général 2019

Un montant de 90.899,0 millions d'euros (89,77%) des dépenses consolidées est consacré au paiement des prestations et au remboursement des dépenses de soins de santé.

À l'ONSS-Gestion globale, les dépenses de prestations<sup>322</sup> augmentent en 2019 de 974,2 millions d'euros (+2,32%) par rapport aux dépenses attendues pour 2018. L'augmentation est surtout liée à des facteurs de volume, à l'indexation et aux mesures prises. Les dépenses relatives aux allocations d'incapacité de travail progressent de 368,2 millions d'euros (+4,46%) et les dépenses en matière de pensions des travailleurs salariés de 1.167,8 millions d'euros (+4,43%) en 2019. La hausse s'explique par une augmentation du nombre de jours indemnisés (assurance indemnité) ou d'ayants droit (pensions). Les dépenses relatives au chômage, au chômage avec complément d'entreprise et au crédit temps de l'Onem diminuent de 402,6 millions d'euros (-5,84%) en 2019. Cette diminution découle d'un recul du nombre de bénéficiaires (des allocations de chômage essentiellement), qui résulte lui-même principalement des mesures successives prises en la matière.

Par rapport aux dépenses attendues pour 2018, les prestations estimées de l'Inasti augmentent de 95,4 millions d'euros (+2,19%), essentiellement en raison d'une actualisation des facteurs de volume.

<sup>322</sup> Les dépenses de prestations ne tiennent pas compte des nouveaux paramètres macroéconomiques du BFP du 6 novembre 2018. Voir partie I, point 2 du présent rapport.

L'objectif budgétaire global de l'Inami-Soins de santé a été fixé à 26.534,5 millions d'euros pour 2019, ce qui représente une hausse de 978,6 millions d'euros (+3,83%) par rapport à 2018<sup>323</sup>.

Les dépenses relatives aux prestations des régimes hors Gestion globale diminuent de 6,9 millions d'euros en 2019. Cette baisse est surtout imputable à la diminution des dépenses dans le régime de la sécurité sociale d'outre-mer. Les dépenses relatives aux pensions publiques augmentent de 403,9 millions d'euros (+2,54%) en 2019 pour atteindre 16.318,0 millions d'euros.

## 2 Commentaires sur les mesures

### 2.1 Exécution des mesures 2017

Dans son *Cahier 2018 relatif à la sécurité sociale*<sup>324</sup>, la Cour des comptes a analysé la mise en œuvre des mesures prises par le gouvernement, dans le cadre du budget 2017, pour limiter les dépenses et réaliser des recettes supplémentaires. Ces mesures avaient été estimées à 1.282,5 millions d'euros<sup>325</sup>.

La Cour a constaté que plusieurs mesures n'avaient pas été mises en œuvre (responsabilisation des employeurs et des travailleurs en cas d'incapacité de travail, mesure « norvégienne »<sup>326</sup>, écartement du travail des femmes enceintes, mesures relatives aux prestations paramédicales, etc.) ou n'étaient pas exécutées selon le calendrier prévu par le gouvernement (système de compensation appliqué par le SPF Finances aux cotisations ONSS, prolongation du temps d'attente pour l'obtention d'une indemnité d'incapacité de travail, renforcement des conditions d'accès au crédit-temps, harmonisation de l'interruption de carrière, rachat des périodes d'études pour le calcul de la pension, etc.). Les procédures d'avis, le défaut d'adoption des arrêtés d'exécution et la complexité technique sont les causes principales des retards.

De plus, l'incidence réelle des mesures entrées en vigueur au cours de l'année budgétaire est souvent difficile à déterminer.

Puisque les mesures budgétaires sont une composante importante de la politique de sécurité sociale, la Cour des comptes a recommandé à nouveau aux IPSS d'élaborer des systèmes appropriés pour en évaluer les effets.

### 2.2 Appréciation générale des mesures 2019

La Cour des comptes constate que plusieurs mesures adoptées en matière de prestations sociales n'ont pas été suffisamment concrétisées, ce qui crée un risque que les mesures ne soient pas appliquées à temps. Pour d'autres mesures, La Cour ne dispose pas de toutes les hypothèses de calcul nécessaires pour en vérifier le montant annoncé.

<sup>323</sup> L'objectif budgétaire global est inférieur dans la décision du Conseil général de l'Inami du 15 octobre 2018 (voir ci-dessous, le point 2.3.2).

<sup>324</sup> Cour des comptes, *Cahier 2018 relatif à la sécurité sociale - Gestions globales et institutions publiques de sécurité sociale*, Bruxelles, août 2018, pp. 44-53, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>325</sup> Ce montant ne comprend pas les mesures de lutte contre la fraude sociale. Voir Partie II, Chapitre II, point 3.3 de ce rapport.

<sup>326</sup> Il s'agit de l'utilisation d'un questionnaire spécifique pour évaluer l'incapacité de travail.



Il est renvoyé pour plus d'informations aux commentaires formulés ci-dessous, ainsi qu'au chapitre II de la partie Recettes de l'Entité I, points 2 et 3.

### 2.3 Mesures spécifiques

Les mesures qui donnent lieu à des observations, sont commentées ci-après. Elles sont classées dans le secteur où leur incidence financière est la plus significative.

#### 2.3.1 Mesures non réparties

##### *Enveloppe bien-être*

Le gouvernement a fixé l'enveloppe bien-être à 273,9 millions d'euros pour 2019. Ce montant n'est pas repris dans les dépenses de la sécurité sociale, mais est compris dans la provision interdépartementale<sup>327</sup>. Lorsque sa répartition entre les branches et les régimes sera connue, les dépenses seront transférées de la provision vers la sécurité sociale.

La Cour des comptes fait observer que cette méthode entraîne une diminution des dépenses de la sécurité sociale dans le budget initial 2019, ce qui a une incidence sur la dotation d'équilibre dans le régime des travailleurs salariés<sup>328</sup>.

##### *Autres économies non réparties*

Le budget initial 2019 prévoit une économie non répartie de 200 millions d'euros pour la responsabilisation des employeurs, des travailleurs et des médecins dans le cadre de la réinsertion des travailleurs en incapacité de travail ainsi qu'une économie de 16 millions d'euros pour les emplois de réinsertion professionnelle pour les malades de longue durée. La Cour des comptes fait observer que les mesures en matière de responsabilisation avaient été inscrites pour la première fois dans le budget 2016, mais qu'elles n'ont toujours pas été concrétisées. La Cour n'a pas reçu d'information sur l'estimation de cette économie.

La mesure décidée dans le cadre du budget initial 2018 en matière d'emplois de réinsertion professionnelle pour les malades de longue durée et les invalides n'a pas encore été mise en œuvre non plus.

#### 2.3.2 Inami-Soins de santé

Lors de la confection du budget en juillet 2018, le gouvernement a fixé l'objectif budgétaire global à 26.534,5 millions d'euros. Les dépenses autorisées (c'est-à-dire l'objectif budgétaire réduit à concurrence de la sous-utilisation structurelle de 141,9 millions d'euros) s'élèvent à 26.392,6 millions d'euros. Pour limiter les dépenses estimées à l'objectif autorisé, le gouvernement a pris des mesures à hauteur de 503,3 millions d'euros<sup>329</sup>.

<sup>327</sup> Voir Partie III, Chapitre I, point 2 du présent rapport.

<sup>328</sup> Voir la Partie II, Chapitre II – Recettes de la sécurité sociale.

<sup>329</sup> Voir l'Exposé général, p. 205-206.

*Objectif budgétaire*

Sur la base de nouvelles estimations des dépenses attendues, le Conseil général de l'Inami a fixé l'objectif budgétaire global à 26.518,3 millions d'euros le 15 octobre 2018<sup>330</sup>. Il a également apporté des modifications aux mesures décidées par le gouvernement en juillet 2018.

Tableau – Mesures dans le cadre de l'objectif budgétaire global (en milliers d'euros)

	Montant Exposé général	Montant Conseil général
<b>Déficit estimé</b>	<b>503.343</b>	<b>477.372</b>
Économies plus élevées liées à des mesures existantes	70.700	46.500
Suppression des dépenses relatives à l'aide médicale urgente <sup>331</sup>	20.000	20.000
Nouvelles économies de dépenses relatives aux médicaments	114.300	120.990
Économies grâce à la mise en œuvre du Plan d'action en matière de contrôle		20.723
Correction technique concernant les spécialités pharmaceutiques	193.000	0
Réduction des dépenses à concurrence du montant de la cotisation compensatoire 2019	105.343	0
Sous-utilisation structurelle au niveau des dépenses relatives au prix de la journée d'hospitalisation		50.000
Suppression de doublons		147.955
Réduction de la sous-utilisation structurelle		71.204

Source : *Exposé général 2019 et décision du Conseil général de l'Inami*

La part des nouvelles économies dans les mesures est de 141,7 millions d'euros. Ces économies concernent les prestations pharmaceutiques (121 millions d'euros) et le Plan d'action en matière de contrôle (20,7 millions d'euros)<sup>332</sup>.

<sup>330</sup> En raison de la baisse des indices (indice santé et indice-pivot), qui entraîne une diminution de l'objectif budgétaire de 17,7 millions d'euros. Par ailleurs, l'objectif a été relevé de 1,5 million d'euros à la suite de l'augmentation des dépenses estimées relatives aux médicaments avec convention.

<sup>331</sup> Reprises dans les dépenses du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.

<sup>332</sup> Le Plan d'action 2018-2020 comprend, outre des chapitres distincts, relatifs à la collaboration ainsi qu'à l'échange et à la gestion des données, plusieurs mesures structurelles, des mesures de lutte contre la fraude et des actions de promotion de l'efficacité des soins de santé.

Deux mesures décidées en juillet 2018 ont été supprimées. La première concerne la correction technique sur les dépenses nettes relatives aux prestations pharmaceutiques, d'un montant de 193 millions d'euros. D'après les notifications, cette correction résultait d'une nouvelle estimation des dépenses nettes relatives aux médicaments. La diminution des dépenses à concurrence du montant de la cotisation compensatoire 2019 (105,3 millions d'euros)<sup>333</sup> a aussi été supprimée<sup>334</sup>.

À la place de ces mesures, le Conseil général a réduit l'objectif relatif au prix de la journée d'hospitalisation (budget des moyens financiers des hôpitaux) et inscrit l'économie découlant de la mise en œuvre du Plan d'action en matière de contrôle. Par ailleurs, les montants repris deux fois dans les estimations budgétaires ont été supprimés. Il s'agit des dépenses relatives à l'hospitalisation des assurés étrangers qui habitent ou séjournent en Belgique (100 millions d'euros) et des dépenses du budget de missions de l'Inami qui étaient financées par des moyens de l'objectif budgétaire (48 millions d'euros). Enfin, la sous-utilisation structurelle dans le cadre de l'objectif budgétaire a été réduite de 71,2 millions d'euros.

#### *Mesures en dehors de l'objectif budgétaire global*

Les décisions relatives à l'objectif budgétaire global ont aussi une incidence sur les autres dépenses budgétaires en matière de soins de santé. En effet, pour les doublons et la sous-utilisation, l'Inami ne recevait pas auparavant de financement, ce qui donnait lieu à l'inscription de « montants négatifs » dans le budget des soins de santé (c'est-à-dire des montants qui étaient déduits des dépenses). Grâce à la suppression des doublons, ces « dépenses négatives » disparaissent, de sorte que les besoins de financement augmentent de 219,2 millions d'euros. L'Inami a dès lors pris les mesures complémentaires suivantes.

Des recettes supplémentaires à hauteur de 113,3 millions d'euros ont été inscrites au budget pour :

- le produit de la cotisation compensatoire sur le dépassement attendu des prestations pharmaceutiques en 2019 (105,3 millions d'euros) ;
- le Plan d'action en matière de contrôle (7 millions d'euros) ;
- d'autres mesures (1 million d'euros).

Du côté des dépenses, les mesures suivantes ont été prises :

- le report de 2019 à 2020 du remboursement aux entreprises pharmaceutiques dans le cadre de la modulation de la cotisation<sup>335</sup> sur le chiffre d'affaires (42 millions d'euros) ;

<sup>333</sup> La Partie II, Chapitre II, du présent rapport contient des explications sur cette recette.

<sup>334</sup> Dans sa proposition de répartition de l'objectif budgétaire global, le Comité de l'assurance avait critiqué ces deux mesures. Concernant la correction de 193 millions d'euros, il s'est interrogé sur la méthode utilisée qui, si elle s'avère irréaliste, nécessitera des économies supplémentaires. En outre, il estimait que la réduction des dépenses à concurrence des recettes provenant des cotisations compensatoires ne contribuait pas à la maîtrise des dépenses.

<sup>335</sup> Les entreprises qui investissent dans la recherche, le développement, l'innovation ou les possibilités de production ou qui limitent leurs dépenses de marketing bénéficient d'une réduction de cotisations sur leur chiffre d'affaires.

- une diminution des frais d'administration des mutualités grâce au recouvrement auprès des entités fédérées d'un montant pour la gestion des compétences transférées (36,2 millions d'euros<sup>336</sup>) ;
- une diminution des dépenses pour l'accord social dans le secteur des soins, parce que ce montant est aussi repris dans l'objectif budgétaire (25,2 millions d'euros) ;
- des dépenses et des réestimations supplémentaires (15,4 millions d'euros).

L'ensemble des décisions budgétaires a pour effet d'augmenter le financement de l'Inami par les pouvoirs publics à concurrence de 12,1 millions d'euros.

#### *Évaluation des mesures*

La Cour des comptes a demandé des informations sur le mode de calcul des économies proposées. Il en ressort les constats suivants.

- Les économies ont été estimées pour une année complète. Or, l'application de certaines mesures requiert soit de nouvelles procédures ou dispositions réglementaires, soit une adaptation des procédures existantes, ce qui pourrait avoir pour effet que les mesures entrent en vigueur plus tard que prévu et que le montant des économies ne soit pas réalisé.
- L'objectif budgétaire partiel des prestations pharmaceutiques présente un dépassement structurel, notamment en raison de l'augmentation des dépenses relatives aux médicaments pour lesquels une convention « article 111(81) »<sup>337</sup> a été conclue. Puisque le gouvernement souhaite augmenter la transparence de ces conventions, la Cour des comptes insiste pour que l'évaluation annoncée du système soit réalisée<sup>338</sup>.
- À la suite de la suppression de la correction technique de 193 millions d'euros pour les prestations pharmaceutiques, le budget de ce secteur augmente. La Cour attire l'attention sur le fait que cet élément aura une incidence sur la fixation (ultérieure) de la cotisation compensatoire. En effet, le montant de celle-ci dépend, moyennant quelques corrections, de l'ampleur du dépassement de cet objectif. Par conséquent, une augmentation de l'objectif peut entraîner une diminution de la cotisation.
- Le montant des frais d'administration à recouvrer auprès des entités fédérées doit encore être calculé définitivement et recueillir l'aval de ces dernières.

### **2.3.3 Onem et emploi**

Outre celle relative au jobsdeal (économie de dépenses estimée à 90,4 millions d'euros)<sup>339</sup>, le domaine de l'emploi et du chômage fait l'objet des mesures suivantes.

---

La mesure est conforme au Règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises.

<sup>336</sup> Le recouvrement est estimé à 39,3 millions d'euros, dont 3,1 millions d'euros pour l'assurance indemnité.

<sup>337</sup> La dénomination renvoie à l'article 111 de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> février 2018 fixant les procédures, délais et conditions en matière d'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités dans le coût des spécialités pharmaceutiques. D'après les estimations de la Commission de contrôle budgétaire, ces conventions représentaient environ 23,7% des dépenses relatives aux médicaments en 2017. Ce pourcentage est une estimation, parce qu'il n'est pas toujours possible d'identifier les médicaments sous contrat.

<sup>338</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 19 octobre 2017, DOC 54/2708/011, *Note de politique générale Politique de santé*, p. 33.

<sup>339</sup> Pour plus d'informations sur cette mesure, voir chapitre II de la partie Recettes de l'Entité I, point 2 de ce rapport.

- *E-commerce*

La mesure d'extension de l'e-commerce devait rapporter 43,9 millions d'euros en 2018. L'instauration d'un cadre spécifique pour faciliter le développement des activités de l'e-commerce peut se faire via une convention collective de travail ou le règlement du travail.

Le gouvernement a indiqué en juillet 2018 qu'il n'avait pas encore été tenu compte d'un effet retour fiscal de 20 millions d'euros pour l'année 2018.

En octobre 2018, le cabinet du ministre de l'Emploi a précisé que la mesure devait encore être implémentée par les différentes commissions paritaires. Le rendement attendu initialement pour 2018 ne devrait pas être atteint. De plus, la Cour n'a pas obtenu d'information quant à l'estimation du rendement fiscal attendu.

- *Effet volume régime chômage avec complément d'entreprise (RCC)*

L'âge d'entrée du RCC pour restructuration ou pour entreprise en difficulté est porté à 59 ans en 2019. La mesure s'applique aux licenciements collectifs annoncés après le 31 décembre 2018 pour les entreprises en restructuration et aux demandes de reconnaissance comme entreprise en difficulté, introduites auprès du ministre de l'Emploi après le 31 décembre 2018. Cet âge d'entrée du RCC pour restructuration ou pour entreprise en difficulté sera porté à 60 ans le 1er janvier 2020.

Le rendement attendu de 20 millions d'euros est réparti entre des dépenses moindres de chômage (7,4 millions d'euros) et des recettes sociales et fiscales supplémentaires (respectivement 8,3 millions d'euros et 4,3 millions d'euros).

L'adaptation de la réglementation était toujours en phase de discussion fin octobre. La concertation entre les partenaires sociaux n'a pas débouché sur un accord. En outre, si l'incidence financière en matière d'allocations de chômage est étayée, la Cour n'a pas obtenu d'informations quant à l'estimation de l'incidence au niveau des cotisations sociales<sup>340</sup> et des recettes fiscales.

- *Premiers emplois (starterjobs)*

Cette mesure est liée aux notifications des conseils des ministres antérieurs, précédemment appelées emplois jeunes, emplois tremplins et starterjobs. Initialement, la mesure visait à utiliser autrement les moyens disponibles pour les groupes à risques dans le but de créer des emplois tremplins. Cette mesure a été affinée à plusieurs reprises lors des conseils des ministres successifs pour finalement prévoir des conditions d'emploi intéressantes lors de l'engagement de jeunes travailleurs âgés moins de 21 ans.

Le conseil des ministre a décidé en juillet 2018 qu'un employeur qui recrute un jeune de 18, 19 ou 20 ans sera tenu d'effectuer deux calculs de salaire : un premier, sur la base d'un salaire minimum non réduit, un second, sur la base d'un salaire minimum réduit. La différence en salaire net est alors compensée par la prime nette payée par l'employeur. La loi du 26 mars 2018 sera adaptée dans ce sens. Le rendement attendu de cette mesure était de 9 millions d'euros supplémentaires en 2018 et 12 millions d'euros supplémentaires en 2019 (répartis à parts égales entre l'Onem et l'ONSS).

<sup>340</sup> Voir chapitre II de la partie Recettes de l'Entité I, point 3.1.

L'économie ne sera pas réalisée en 2018, faute d'adaptation effective de la réglementation.

La Cour n'a par ailleurs pas obtenu d'informations quant aux hypothèses de calcul qui ont été retenues pour le rendement attendu.

- *Réforme du système de chômage*<sup>341</sup>

La réforme du système de chômage vise à mieux utiliser les moyens actuels et augmenter le taux d'activité par :

- un renforcement de l'allocation de chômage durant maximum les 6 premiers mois de chômage;
- un renforcement de la dégressivité de l'allocation de chômage;
- un renforcement du lien avec la formation, en collaboration avec les services de placement régionaux, afin de permettre une adaptation à la diversité régionale ;
- une conservation de l'allocation de chômage de troisième période au même niveau.

Le ministre de l'Emploi doit élaborer un projet d'arrêté royal mettant en œuvre ces mesures pour novembre 2018, avec une entrée en vigueur progressive à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019. L'adaptation de la réglementation est en cours d'analyse et le ministre étudie les différentes pistes, en concertation avec le service Réglementation de l'Onem.

#### **2.3.4 SFP – pensions des salariés et pensions des fonctionnaires**

##### *Pension pour inaptitude physique (fonctionnaires)*

La procédure de mise à la pension pour inaptitude physique est revue afin de renforcer les possibilités de réintégration professionnelle :

- Une période d'attente de deux ans est prévue lors de toute première demande. Une exception est toutefois prévue pour l'agent définitivement inapte à toute fonction, comptant au moins 36 années de carrière.
- Les conditions de mise à la pension pour inaptitude sont modernisées.

Les notifications budgétaires de 2016 prévoyaient déjà une réforme des pensions pour inaptitude, avec rendement estimé de 145 millions d'euros en 2019, sur la base d'une entrée en vigueur en 2017. Cette réforme n'a pas abouti. Son rendement estimé a été supprimé du budget 2019.

La réforme pour inaptitude reprise dans les notifications budgétaires de juillet 2018 repose sur un nouveau projet de loi, actuellement soumis aux partenaires sociaux. Son rendement est estimé à 34 millions d'euros pour l'allongement de la période d'attente, auxquels s'ajoutent 5 millions d'euros pour la modernisation des conditions de mise à la pension.

La Cour observe que les hypothèses de calcul du rendement ne sont pas suffisamment étayées.

---

<sup>341</sup> Note du conseil des ministres du 25 juillet 2018 – 2018.01780.002.

*Pension à mi-temps*

La mesure vise à instaurer la pension à mi-temps dans les régimes de pension des travailleurs salariés et des indépendants ainsi que dans celui du secteur public, afin de permettre aux travailleurs, qui ont atteint l'âge anticipé ou légal de la retraite, de diminuer effectivement leur activité, en percevant déjà une partie de leur pension de retraite et en continuant à se constituer des droits de pension.

Concrètement, les travailleurs devront travailler à 50% et percevront 50% de leur pension initiale (pension à laquelle ils ont droit lors du passage en pension à mi-temps). Le montant de la pension est définitivement fixé à ce moment. Les périodes de travail après la prise d'une pension à mi-temps génèrent, toutefois, des droits à une pension supplémentaire. La mesure devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2019.

Les textes n'ayant été approuvés par le conseil des ministres qu'après la finalisation du budget initial 2019, l'Exposé général ne prend pas cette mesure en compte. Le volet secteur public est actuellement soumis à la négociation syndicale (avis des Commissions entreprises publiques, Comité A, comité militaire). Le volet secteur salarié a été soumis au Comité de gestion du SFP.

Le rendement de cette mesure sera estimé pour le prochain contrôle budgétaire.

*Corrections techniques*

Suite aux rectifications apportées par le comité de monitoring en juillet 2018, le gouvernement a décidé, le 26 juillet 2018, de corrections techniques portant sur le budget 2019, à hauteur de 82,6 millions d'euros. Elles portent sur le volume des prestations de pensions (économie de 132 millions d'euros pour 2019), sur la réforme des tantièmes et régimes préférentiels ainsi que de la pénibilité (économie moindre de 29,4 millions d'euros), et sur la mesure relative aux périodes assimilées (économie moindre de 20 millions d'euros).

*- Volume des prestations de pensions (salariés)*

Lors de la préfiguration budgétaire, le SFP a réestimé les dépenses de pensions pour 2018 à la hausse. Il a expliqué, à hauteur de 154 millions d'euros, la croissance des dépenses par l'augmentation, en mai 2018, du nombre de nouveaux bénéficiaires d'une pension de retraite et/ou d'un pécule de vacances, extrapolée sur toute l'année. L'estimation des dépenses de 2019 a également pris ce facteur en compte. Le gouvernement a décidé d'adapter, en juillet dernier, cet effet volume, en conservant l'augmentation de nouveaux bénéficiaires du mois de mai mais en ne l'extrapolant pas aux mois suivants. Il a en effet estimé que l'augmentation de mai était ponctuelle et ne perdurerait pas. Il a procédé en conséquence à une correction technique de 128,7 millions d'euros pour 2018 et de 132 millions d'euros pour 2019.

Sur la base des réalisations des neuf premiers mois 2018, les dépenses sont désormais estimées à 24.468,5 millions d'euros pour 2018, supérieures de 99,5 millions d'euros au montant estimé en juillet. Cette divergence est expliquée, à hauteur de 74,5 millions d'euros, par l'augmentation des bénéficiaires.

Au regard de ces éléments, la Cour estime que les corrections techniques apportées ne se justifient pas.

- *Réformes des tantièmes et régimes préférentiels et de la pénibilité (salariés et fonctionnaires)*

La correction de 29,4 millions d'euros opérée en raison du report de ces réformes au 1<sup>er</sup> janvier 2020 prend en compte les dépenses relatives au secteur pensions des salariés et celles du secteur pensions des fonctionnaires. Pour le secteur salariés, il s'agit d'une dépense moindre de 24,78 millions d'euros, liée au report de la réforme de la pénibilité. Pour le régime fonctionnaires, la correction consiste en une économie moindre de 53,82 millions d'euros, en raison du report des mesures de réforme des tantièmes et régimes préférentiels (économie moindre) et de la pénibilité (dépense moindre). Le comité de monitoring du 11 juillet 2018 avait déjà pris cette dernière information en compte.

- *Périodes assimilées (salariés)*

Les notifications budgétaires du 28 juillet 2017 mentionnaient que le ministre des Pensions élaborerait des propositions pour les périodes assimilées en matière de pensions. L'objectif du gouvernement était de valoriser davantage les périodes de travail dans le cadre du calcul de la pension, que les périodes d'inactivité. Le rendement estimé pour 2019 était de 20 millions d'euros.

Le gouvernement a décidé, en juillet 2018, de ne pas mettre en œuvre les mesures prises en juillet 2017. Une correction technique de 20 millions d'euros a donc été apportée aux estimations du comité de monitoring, qui prenait la mesure initiale en compte.



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



**ADRESSE**

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

**TÉL.**

+32 2 551 81 11

**FAX**

+32 2 551 86 22

[www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)