

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

19 mei 2017

19 mai 2017

COMMENTAAR EN OPMERKINGEN
BIJ DE ONTWERPEN VAN
STAATSBEGROTING
VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2017

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS
SUR LES PROJETS DU
BUDGET DE L'ÉTAT
POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2017

VERSLAG GOEDGEKEURD IN
DE ALGEMENE VERGADERING
VAN HET REKENHOF VAN 19 MEI 2017

RAPPORT ADOPTÉ EN ASSEMBLÉE
GÉNÉRALE DE LA COUR DES COMPTES
DU 19 MAI 2017

Zie:

Doc 54 **2411/ (2016/2017):**
001: Wetsontwerp.

Voir:

Doc 54 **2411/ (2016/2017):**
001: Projet de loi.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC



Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017



Goedgekeurd in algemene vergadering van het Rekenhof van 19 mei 2017

INHOUD

Inleiding	5
Deel I	6
Ontwerp van begrotingsplan 2017 en algemene toelichting	6
1 Schematische voorstelling	6
2 Macro-economische parameters	7
3 Overeenstemming van de aangepaste begroting 2017 met het stabiliteitsprogramma 2017-2020	7
3.1 Stabiliteitsprogramma 2017-2020	8
3.2 Verbetering van het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid en van entiteit I (2015-2017)	11
3.3 Verbetering van het structureel saldo van de gezamenlijke overheid en van entiteit I (2015-2017)	12
3.4 Vooropgezette verbetering van de schuldgraad	14
3.5 Analyse van het stabiliteitsprogramma door de Europese Commissie	15
3.6 Algemene samenvatting	16
4 Begrotings- en vorderingensaldo	17
4.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid	17
4.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid	20
4.3 Vorderingensaldo van entiteit II	20
5 Structureel saldo	20
5.1 Structureel saldo entiteit I	21
5.2 Structureel saldo entiteit II	22
5.3 Structureel saldo gezamenlijke overheid (Entiteit I en II)	23
Deel II	25
Ontvangsten van entiteit I	25
Hoofdstuk I	25
Ontwerp van middelenbegroting	25
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	25
2 Fiscale ontvangsten	26
2.1 Evolutie van de kasontvangsten	26
2.2 Basisraming door de FOD Financiën	26
2.3 Fiscale ontvangsten (ESR-basis) na conclaaf	28
2.3.1 Technische correcties	28
2.3.2 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	29
2.3.2.1 Herziening van de budgettaire raming van de bestaande fiscale maatregelen	30
2.3.2.2 Aanvullende weerslag van de nieuwe fiscale maatregelen	31

3	Niet-fiscale ontvangsten	33
3.1	Algemeen overzicht	33
3.2	Dividenden van de deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen	34
3.3	Retributies Nationaal Pandregister	35
Hoofdstuk II		37
	Ontvangsten van de sociale zekerheid	37
1	Algemene evolutie van de inkomsten	37
2	Ontvangsten van de OISZ	37
3	Financiering van de sociale zekerheid door de federale Staat	38
4	Andere stelsels	41
Deel III		42
	Uitgaven van entiteit I	42
Hoofdstuk I		42
	Algemene uitgavenbegroting - Inleiding	42
1	Algemene evolutie van de uitgavenkredieten	42
2	Interdepartementale provisies	44
3	Financiering van de deelstaten	45
4	Met de federale overheid te consolideren instellingen	47
4.1	ESR-saldo	47
4.2	Ontbrekende begrotingsdocumenten	48
5	Nieuwe maatregelen inzake veiligheid en strijd tegen het terrorisme	49
Hoofdstuk II		50
	Secties van de algemene uitgavenbegroting	50
Sectie 12 – FOD Justitie		50
1	Stijging van de personeelskredieten	50
2	Daling van de werkingskredieten	50
3	Risico op de ontoereikendheid van de werkingskredieten	51
3.1	Te laag geraamd	51
3.2	Achterstallige betalingen en onbetaalde facturen	52
4	Provisionele kredieten	53
Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken		54
1	Algemene evolutie van de kredieten	54
2	Programma 13.40.4-Financiering van gemeenten, gewesten en andere instellingen	54
3	Programma 13.56.8 – Lokale integrale veiligheid	55

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2017 / 4

4	Organisatieafdeling 71: Federaal Europees Fonds voor Asiel en Migratie (AMIF) en Interne Veiligheid (ISF)	55
5	Dotatie Fedasil	56
6	Kredieten bestemd voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme	57
Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking		58
1	Administratieve blokkering van de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking	58
2	Beperking van de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking	59
Sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging		61
1	Algemeen	61
2	Verantwoording algemene uitgavenbegroting en meerjarenbegroting	61
Sectie 17 – Federale Politie en geïntegreerde werking – Algemene evolutie van de begroting		63
Algemene evolutie van de kredieten		63
Sectie 19 – Regie der Gebouwen		64
1	Investeringsdotatie (basisallocatie 19.55.21.61.41.03)	64
2	Huurdotatie (basisallocatie 19.55.22.41.40.01)	65
3	Dotatie eigen werking (basisallocatie 19.55.22.41.40.02)	67
4	Dotatie bezetterslasten kabinetten (basisallocatie 19.55.22.41.40.09)	67
5	Financiële reserve	67
Sectie 23 – FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg		69
1	Algemene evolutie van de kredieten	69
2	Programma 23.40.2 – Diversiteit, interculturaliteit en gelijkheid van kansen	70
Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL)		72
1	Programma 25.55.9 - Het fonds klimaatresponsabilisering	72
Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid		74
1	Algemene evolutie van de kredieten	74
2	Oprichting van het Interfederale Ruimtevaartagentschap van België en integratie van de POD Wetenschapsbeleid in de FOD Economie	74
Hoofdstuk III		76
Uitgaven van de sociale zekerheid		76
1	Algemene evolutie van de uitgaven	76
2	Algemene commentaar bij de maatregelen	76
3	Commentaar bij de technische correcties	77
3.1	Pensioenen – Afkoop van studiejaren	77
3.2	RVA en werk	78
3.3	RIZIV –uitkeringen	78
3.4	RIZIV –Geneeskundige verzorging	79
4	Raming van de besparingen door andere pensioenhervormingen	79

Inleiding

In overeenstemming met artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat deelt het Rekenhof in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn commentaar en opmerkingen mede waartoe het onderzoek van de ontwerpen van aanpassingen van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017 aanleiding geeft¹. De algemene toelichting, de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting werden op 27 april aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers overgemaakt. Dit is vroeger dan de wettelijk voorgeschreven datum van 30 april².

Om de risico's op materiële fouten of eventuele verkeerde interpretaties van begrotingsgegevens te beperken, hebben de minister van Begroting en de minister van Financiën vooraf een overzicht van de belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof ontvangen³, waarop hun vertegenwoordigers hebben geantwoord in twee vergaderingen die op 18 mei 2017 georganiseerd werden.

¹ *Parl. St. Kamer*, 27 april 2017, DOC 54-2409/001 (algemene toelichting), *Parl. St. Kamer*, 27 april 2017, DOC 54-2410/001 (middelenbegroting), *Parl. St. Kamer*, 27 april 2017, DOC 54-2411/001 (algemene uitgavenbegroting).

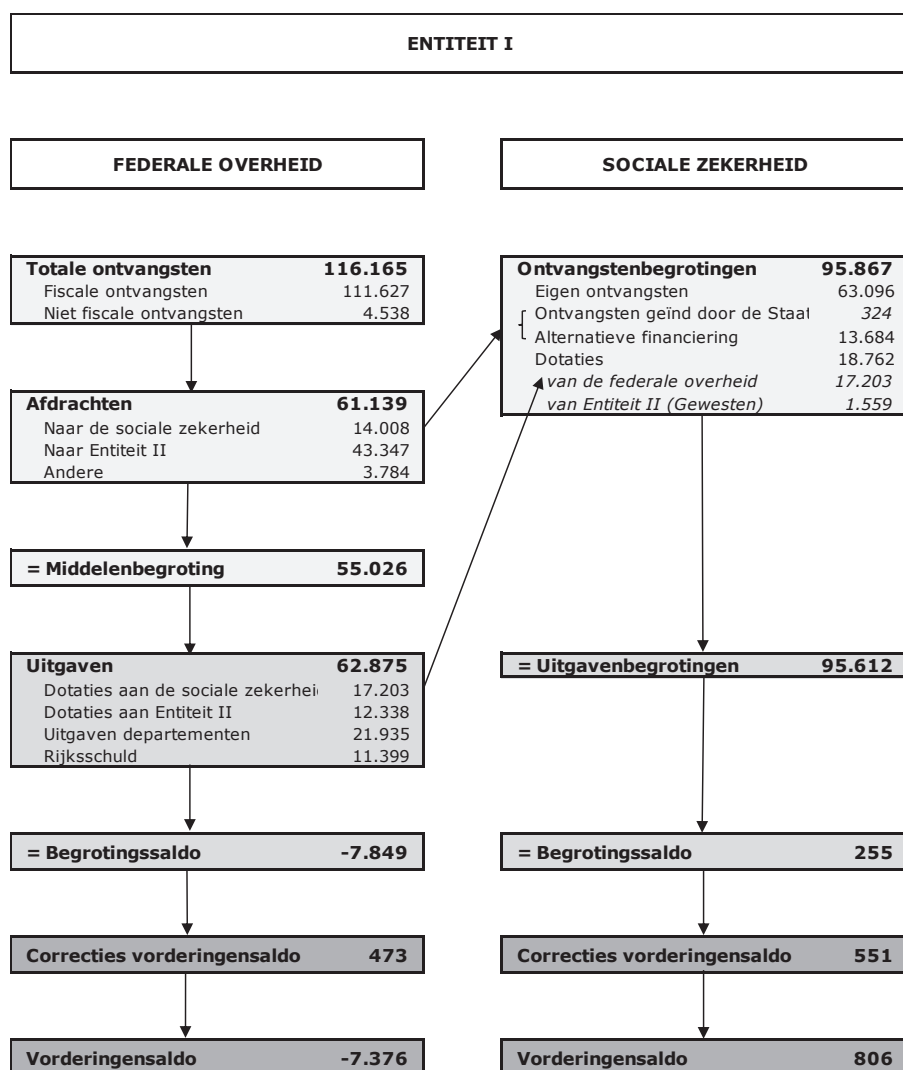
² Artikel 45 van de wet van 22 mei 2003.

³ Cf. de brieven van het Rekenhof van 4 mei 2016 aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met referenties A 5-3.711.880 B1 en A 5-3.711.880 L1.

DEEL I

Ontwerp van begrotingsplan 2017 en algemene toelichting

1 Schematische voorstelling



2 Macro-economische parameters

De regering neemt voor de opmaak van de aangepaste begroting 2017 de ramingen van het Monitoringcomité van 10 maart 2017 als vertrekbasis. Dit comité maakte zijn ramingen op bij ongewijzigd reglementair kader. Het baseerde zich op de economische begroting van 9 februari 2017, gepubliceerd door het Federaal Planbureau (hierna FPB). Het FPB raamt in de economische begroting van 9 februari 2017 de economische groei 2017 voor België op 1,4% van het bbp⁴. Het schat de groei van de Europese economie in 2017 nu immers iets gunstiger in.

Zowel de Europese Commissie (EC)⁵ als het Internationaal Muntfonds (hierna IMF)⁶ verwachten recent voor 2017 dat de groei iets hoger zal zijn en deze zal oplopen tot respectievelijk 1,5% van het bbp en 1,6% van het bbp (dit is 0,1% en 0,2% hoger dan de raming van het FPB).

Het stabiliteitsprogramma 2017-2020 raamt de impact op het vorderingensaldo van België (entiteit I en entiteit II) van een mogelijk hogere groei van het bbp met +0,5% op +0,3% van het bbp⁷.

Het Monitoringcomité maakte zijn ramingen op in de veronderstelling dat de spilindex in mei 2017 zal worden overschreden⁸. Het FPB bevestigde dit uitgangspunt in zijn meest recente inflatievooruitzichten⁹.

3 Overeenstemming van de aangepaste begroting 2017 met het stabiliteitsprogramma 2017-2020

België moet inzake overheidsfinanciën verschillende criteria in acht nemen die door het Europees begrotingspact zijn gedefinieerd, voornamelijk een nominaal vorderingensaldo van minder dan 3% van het bbp, een ritme van structurele sanering van de overheidsfinanciën op middellangetermijn en tot slot een stapsgewijze vermindering van het niveau van de overheidsschuld naar een referentiewaarde gelijk aan 60% van het bbp.

België heeft eind april 2017 bij de Europese instanties zijn meerjarig stabiliteitsprogramma voor de periode 2017-2020 ingediend. In dit plan leggen de Belgische overheden het begrotingstraject voor de periode 2017-2020 vast in functie van hogervermelde criteria. De Europese Commissie zal binnenkort het nieuwe stabiliteitsprogramma beoordelen en publiceerde al haar lentevooruitzichten (zie punt 3.5).

⁴ Het FPB publiceerde op 17 maart 2017 zijn economische vooruitzichten 2017-2022 waarin het de groei op 1,4% van het bbp voor 2017 raamt. Het FPB raamde in de economische begroting van begin september 2016 deze groei op 1,2% van het bbp. Voor 2016 heeft het FPB in de economische begroting van 9 februari 2017 een economische groei van 1,2% vermeld, terwijl het FPB deze in september nog raamde op 1,4% van het bbp.

⁵ European Economic Forecast, lente 2017, p. 62-63.

⁶ World Economic Outlook Gaining Momentum, April 2017, p. 46.

⁷ Stabiliteitsprogramma 2017-2020, p. 17-18.

⁸ De laatste overschrijding van de spilindex dateert van mei 2016.

⁹ Elke eerste dinsdag van de maand actualiseert het FPB de inflatievooruitzichten. De recentste actualisatie dateert van dinsdag 2 mei 2017.

Het stabiliteitsprogramma 2017-2020 is gebaseerd op het advies van maart 2017 van de Hoge Raad van Financiën (hierna HRF) ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma¹⁰. Bij de opmaak van dit advies heeft de HRF zich gesteund op de economisch vooruitzichten 2017-2022 van het FPB¹¹.

De federale regering detailleert in de algemene toelichting van 27 april 2017 het (aangepaste) begrotingstraject 2017 voor entiteit I (federale Staat en Sociale Zekerheid).

Het Rekenhof analyseert hierna in hoeverre de voorstellen die de federale regering in de algemene toelichting heeft opgenomen, in overeenstemming zijn met de verplichtingen die in het stabiliteitsprogramma 2017-2020 zijn aangegaan.

3.1 Stabiliteitsprogramma 2017-2020

Belgische begrotingscoördinatie en verdeling van de inspanningen 2017-2020

Het Overlegcomité federale regering en gemeenschaps- en gewestregeringen (het Overlegcomité) nam op 28 april 2017 akte van het stabiliteitsprogramma, maar keurde dit niet goed¹² ¹³. De federale ministerraad keurde het federale traject van het stabiliteitsprogramma 2017-2020 wel goed (eveneens op 28 april 2017). De ministerraad bevestigde hiermee zijn intentie om het federale traject integraal uit te voeren.

Het Rekenhof merkt op dat het stabiliteitsprogramma 2017-2020 geen verdeling bevat van de te leveren inspanningen voor de verschillende gemeenschappen en gewesten (en de lokale overheden) van entiteit II.

Volgens artikel 4 van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 moet de HRF jaarlijks evalueren of de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten hun doelstellingen hebben nageleefd. Aansluitend op de evaluatie van de doelstellingen moet de Raad aanduiden wie op significante wijze afwijkt van haar doelstelling. Bij gebrek aan een formele goedkeuring van de doelstellingen kan deze evaluatie niet gebeuren¹⁴.

Begin dit jaar wees de Europese Commissie er op dat door het ontbreken van het formeel akkoord de haalbaarheid van het uitgestippelde traject van structurele verbetering in het gedrang kan komen¹⁵.

¹⁰ Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2017-2020, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, maart 2017.

¹¹ Economische vooruitzichten 2017-2022, Federaal Planbureau, 17 maart 2017.

¹² Artikel 2, §4, van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie stelt dat de vaststelling van de individuele budgettaire doelstellingen in nominale en structurele termen moet worden goedgekeurd door een beslissing van het Overlegcomité.

¹³ Dit was ook het geval in 2015 en 2016.

¹⁴ Zie ook *Principes van de Afdeling betreffende haar evaluatieopdracht ingevolge het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 en bepaling van de significante afwijking per akkoordsluitende partij*, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, 26 januari 2016.

¹⁵ Werkdocument SWD (2017) 67 final van de diensten van de Commissie, *Landverslag België 2017 bij Mededeling COM(2017) 90 final van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank en de Eurogroep, Europees semester 2017: beoordeling van groei-uitdagingen, preventie en correctie van macro-*

Traject stabiliteitsprogramma 2017-2020

Het stabiliteitsprogramma 2017-2020 van België beoogt voor de gezamenlijke overheid een structureel begrotingsevenwicht vanaf 2019. Dit is een jaar later dan eerder gepland. Tegenover het ontwerp-begrotingsplan van België van oktober 2016 daalt echter de nog vanaf 2017 te realiseren structurele verbetering om het structureel evenwicht te bereiken van 2,4% naar 1,98% van het bbp. Het stabiliteitsprogramma 2017-2020 vertrekt immers van een minder negatief structureel saldo voor 2016 (+0,42% van het bbp waarvan +0,10% voor entiteit I en +0,32% entiteit II).

Voor de jaren 2017, 2018 en 2019 bedragen de te leveren structurele inspanningen respectievelijk 1%, 0,62% en 0,36% van het bbp (tegenover 1,3%, 1,1% en 0% in het ontwerp-begrotingsplan van oktober 2016). Hierdoor zal eind 2017 het structureel tekort en het vorderingstekort maximaal 0,98% (0,94% voor entiteit I en 0,04% voor entiteit II) en 1,57% (1,51% voor entiteit I en 0,06% voor entiteit II) van het bbp bedragen.

Volgens het stabiliteitsprogramma zal de schuldgraad in 2017 afnemen met 0,7% van 105,9% tot 105,2% van het bbp (zie verder punt 3.4).

Onderstaande tabel vermeldt de vooropgezette percentages voor het vorderingensaldo en het structureel saldo.

Tabel – Structureel saldo en vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid (in percentages van het bbp)

Jaar	2016	2017	2018	2019	2020
Vorderingensaldo – gezamenlijke overheid	-2,62	-1,57	-0,73	-0,20	-0,07
Entiteit I	-2,68	-1,51	-0,30	-0,14	-0,05
Entiteit II	0,06	-0,06	-0,43	-0,06	-0,02
Structureel saldo – gezamenlijke overheid	-1,98	-0,98	-0,36	0,00	0,00
Entiteit I	-1,99	-0,94	-0,34	0,00	0,00%
Entiteit II	0,01	-0,04	-0,02	0,00	0,00%

Bron: Het stabiliteitsprogramma van België 2017-2020, p. 13

Het stabiliteitsprogramma 2017-2020 is gebaseerd op de doelstellingen die de HRF in april 2017 voorstelde¹⁶. De HRF had in zijn advies twee mogelijke trajecten voorgesteld:

- een aanbevolen traject waarbij de HRF voorstelt de nog te leveren inspanning (van 2% van het bbp) gelijkmatig te verdelen over 2017 en 2018 (een structurele inspanning van telkens 1% van het bbp);

economische onevenwichtigheden en resultaten van diepgaande evaluaties ingevolge Verordening (EU) nr. 1176/2011 Europese Commissie, p. 21-22.

¹⁶ Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2017-2020, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, maart 2017.

- een minimaal traject waarbij de HRF voorstelt de nog te leveren inspanning (van 2% van het bbp) te verdelen over 2017, 2018 en 2019 (respectievelijk 1% in 2017, 0,8% in 2018 en 0,2% in 2019).

Beide trajecten van de HRF beogen vanaf 2018 een vermindering van de overheidsschuld met gemiddeld over drie jaar elk jaar 1/20^{ste} van het verschil tussen de bestaande schuld en de te bereiken 60% van bbp. Hierdoor zal België vanaf 2018 het schuld criterium in de prospectieve benadering (*forward looking 2018-2020*) respecteren¹⁷. In het eerste aanbevolen traject is er hierop nog een beperkte marge, in het tweede minimale traject niet.

Het stabiliteitsprogramma 2017-2020 leunt dicht aan bij het minimaal traject van de HRF maar vermindert de inspanning in 2018 ten nadele van de inspanning in 2019 (respectievelijk -0,2% en +0,2% van het bbp). Hierdoor zal België volgens het stabiliteitsprogramma vanaf 2019 (*forward looking 2019-2021*) aan het schuld criterium in de prospectieve benadering voldoen.

Het stabiliteitsprogramma 2017-2020 houdt nog geen rekening met de verkoop van een gedeelte van de BNP Paribas aandelen. Indien de regering ervoor opteert de opbrengsten uit deze verkoop voor de schuldafbouw aan te wenden, dan zal de schuld met 0,5% van het bbp dalen.

Strategische investeringen

Het stabiliteitsprogramma 2017-2020 stelt dat de federale overheid in samenwerking met de gemeenschappen en de gewesten een dialoog wil aangaan met de Europese Commissie over de begrotingsmatige behandeling van strategische investeringen. Volgens het stabiliteitsprogramma heeft de uitkomst van deze dialoog een bepalend belang voor de naleving van het traject van het stabiliteitsprogramma¹⁸.

Het stabiliteitsprogramma geeft daarnaast ook een overzicht van een aantal nog te realiseren belangrijke investeringen waaraan, naast bijkomende uitgaven, ook belangrijke terugverdieneffecten zijn verbonden¹⁹. Het Rekenhof wijst erop dat deze bijkomende uitgaven en terugverdieneffecten niet volledig zijn opgenomen in het stabiliteitsprogramma 2017-2020. Wat het meerjarig begrotingstraject betreft, steunt het stabiliteitsprogramma 2017-2020 onder meer op het rapport van het FPB met de economische vooruitzichten 2017-2022. Dit rapport bevat een overzicht van de hypothesen waar het in zijn meerjarige projecties rekening mee heeft gehouden. Volgens het FPB zouden de betalingen in 2020 van start gaan voor het investeringsprogramma van Defensie, maar er wordt geen rekening gehouden met de financiering van de voltooiing van de GEN-werkzaamheden²⁰.

¹⁷ In principe moest België dit criterium al respecteren vanaf 2016, dit is het einde van de driejarige overgangperiode na de beëindiging van de buitensporigetekortenprocedure (BTP) in 2014.

¹⁸ Stabiliteitsprogramma p. 2.

¹⁹ Stabiliteitsprogramma p. 39 (ondersteuning van de investeringen) en p. 46-70 (Bijlage 5 – Het verwachte economische rendement van niet-defensie gerelateerde overheidsinvesteringsprojecten die aanzienlijke budgettaire gevolgen hebben).

²⁰ Zie Economische vooruitzichten 2017-2022, Federaal Planbureau, 17 maart 2017, p.1.

3.2 Verbetering van het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid en van entiteit I (2015-2017)

Raming vorderingensaldo 2017

Het stabiliteitsprogramma 2017-2020 raamt dat het vorderingentekort in 2017 zal afnemen met 1,05% van het bbp tot -1,57% van het bbp (waarvan -1,51% van het bbp voor entiteit I en -0,06% van het bbp voor entiteit II).

Volgens de berekening van april 2017 van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (hierna INR) bedraagt het vorderingensaldo 2016 -2,62% van het bbp.

Onderstaande tabel vermeldt de percentages voor het vorderingensaldo van de verschillende entiteiten alsook de evolutie van deze percentages voor de periode 2015-2017.

Tabel – Vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid 2015-2017 (in percentages van het bbp)

Jaar	Saldi			Verbetering ten opzichte van voorgaand jaar		
	2015 ²¹	2016	2017	2016-2015	2017-2016	2017-2015
Vorderingensaldo – gezamenlijke overheid	-2,51	-2,62	-1,57	-0,11	+1,05	+0,94
Entiteit I	-2,29	-2,68	-1,51	-0,39	+1,17	+0,78
Entiteit II	-0,22	0,06	-0,06	0,28	-0,12	+0,16

Bron: Rekenhof (op basis van het stabiliteitsprogramma van België 2017-2020, p. 13 en de berekening van het vorderingensaldo volgens het concept HRF door het INR van april 2017)

De algemene toelichting bij de aangepaste begroting raamt het vorderingensaldo van entiteit I eveneens op -1,51% van het bbp of op -6.570 miljoen euro (waarvan -7.376 miljoen euro voor de federale overheid en +806 miljoen euro voor de Sociale Zekerheid)²².

De regering nam naar aanleiding van de begrotingscontrole 2017 voor 347 miljoen euro maatregelen met een impact op het vorderingensaldo²³. Het betreft voornamelijk:

- fiscale maatregelen (+578 miljoen euro);
- bijkomende asielprovisie (-232 miljoen euro);
- nieuwe initiatieven (-60 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst erop dat de algemene toelichting geen melding maakt van de resultaten van de berekening van april 2017 van het INR van het vorderingensaldo 2016 voor entiteit I volgens het concept HRF (-2,68% van het bbp of op -11.301 miljoen euro waarvan -11.216 miljoen euro voor de federale overheid en -85 miljoen euro voor de Sociale Zekerheid). De algemene toelichting vermeldt voor het vorderingensaldo 2016 immers nog de cijfers van

²¹ Zie EDP rapportering van het INR van 18 april 2017 en de persmededeling van het INR van 21 april 2017.

²² Algemene toelichting, p. 13.

²³ Zie verder punt 3.3.

het Monitoringcomité van 10 maart 2017 (-2,55% van het bbp of op -10.757 miljoen euro waarvan -10.642 miljoen euro voor de federale overheid en -115 miljoen euro voor de Sociale Zekerheid)²⁴. Het was immers voor de FOD BOSA niet meer mogelijk het parlementair stuk nog aan te passen aan de recente berekening van het vorderingensaldo 2016 door het INR²⁵. Het stabiliteitsprogramma 2017-2020 houdt hiermee wel al rekening.

Het verschil tussen het vorderingensaldo 2016 voor entiteit I volgens hetgeen het Monitoringcomité had voorzien (-10.757 miljoen euro) en de uiteindelijke realisatie conform de berekening van het INR (-11.301 miljoen euro) bedraagt -544 miljoen euro. Het verschil is voornamelijk toe te schrijven aan de fiscale ontvangsten, die volgens kasbasis uiteindelijk 113 miljoen euro lager liggen. Ook de correctie voor de overgang van kasbasis naar ESR voor de fiscale rijksmiddelen is lager.

Uitgangspunten bij berekening van het vorderingensaldo 2017 bij ongewijzigd beleid

In zijn advies over het stabiliteitsprogramma 2017-2020 wijst de HRF op het verschil tussen de berekening van het Monitoringcomité en het FPB van het vorderingensaldo 2017 bij ongewijzigd beleid²⁶. Volgens het rapport van het Monitoringcomité van 10 maart 2017 bedraagt het vorderingensaldo 2017 bij ongewijzigd beleid voor de gezamenlijke overheid -1,77% van het bbp (-7.684 miljoen euro), terwijl het FPB uitgaat van een vorderingensaldo bij ongewijzigd beleid van -1,86% (-8.106 miljoen euro). Het rapport van het Monitoringcomité vormde het referentiepunt van de federale regering in haar begrotingscontrole.

Het FPB houdt in zijn rekening slechts rekening met een onderbenutting van 600 miljoen euro, terwijl het Monitoringcomité uitgaat van een onderbenutting van 910 miljoen euro. Het FPB stelt dat het op het moment van de opmaak van zijn rapport over geen informatie beschikte over de precieze modaliteiten van de onderbenutting 2017. Het merkt bovendien op dat de onderbenutting in 2016 (1.087 miljoen euro) gedeeltelijk toe te schrijven is aan de onderbenutting van de provisie (449 miljoen) die in grote mate betrekking heeft op niet-recurrente uitgaven (asiel en migratie).

Het Monitoringcomité handhaaft wel een onderbenutting van 910 miljoen euro op basis van de gerealiseerde onderbenutting uit het verleden, aangezien de opgelegde doelstellingen terzake tot nog toe altijd gehaald werden.

Ook de wijze waarop het FPB de opbrengsten van de strijd tegen de fiscale en sociale fraude in rekening brengt, verschilt. Het FPB houdt enkel rekening met de opbrengst zoals vooropgezet door het ramingsmodel (endogene resultaat) en niet met de exogene effecten van de bijkomende regeringsmaatregelen.

3.3 Verbetering van het structureel saldo van de gezamenlijke overheid en van entiteit I (2015-2017)

In tegenstelling tot het vorderingensaldo worden voor het bepalen van het structureel saldo de effecten van de economische conjunctuur en van de *one-off*-maatregelen

²⁴ Algemene toelichting, p. 27 en 38.

²⁵ De persmededeling van het INR dateert van 21 april 2017 en de algemene toelichting van 27 april 2017.

²⁶ Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2017-2020, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, maart 2017, p. 59-60.

geneutraliseerd. Het structureel saldo kan dus beter rekenschap geven van het effect op middellange en lange termijn van de begrotingsbeslissingen van de overheid.

De Europese Commissie stemde naar aanleiding van de opmaak van het vorige stabiliteitsprogramma in met een minimale verbetering van het structureel tekort van 0,6% van het bbp per jaar, dit is voor 2016-2017 samen een vermindering van 1,2%²⁷.

Het stabiliteitsprogramma 2017-2020 raamt dat het structureel tekort in 2017 zal afnemen met 1% van het bbp (waarvan 1,05% voor entiteit I en -0,05% voor entiteit II) tot -0,98% van het bbp. Volgens het stabiliteitsprogramma is daarnaast het structureel tekort in 2016 afgenomen met 0,30% van het bbp (waarvan 0,16% voor entiteit I en 0,14% voor entiteit II). Voor de periode 2015-2017 zal het structureel tekort dus afnemen met 1,30% van het bbp (waarvan 1,21% voor entiteit I en 0,09% voor entiteit II).

De structurele verbetering van 1% voor 2017 ligt hoger dan deze welke in de loop van de voorbije jaren werden gerealiseerd, namelijk 0,6% van het bbp in 2012, 0,7% van het bbp in 2013, 0,2% van het bbp in 2014 en 2015 en 0,3% van het bbp in 2016 (dit is van -4% van het bbp in 2011 tot -2% van het bbp in 2016²⁸).

Onderstaande tabel vermeldt de percentages voor het structureel saldo van de verschillende entiteiten en de evolutie van deze percentages voor de periode 2015-2017.

Tabel – Structureel saldo van de gezamenlijke overheid 2015-2017 (in percentages van het bbp)

Jaar	Saldi			Verbetering ten opzichte van voorgaand jaar		
	2015 ²⁹	2016	2017	2016-2015	2017-2016	2017-2015
Structureel saldo – gezamenlijke overheid	-2,28	-1,98	-0,98	+0,30	+1,00	+1,30
Entiteit I	-2,15	-1,99	-0,94	0,16	+1,05	+1,21
Entiteit II	-0,13	+0,01	-0,04	0,14	-0,05	+0,09

Bron: Rekenhof (op basis van het stabiliteitsprogramma van België 2017-2020, p. 13)

De algemene toelichting bij de aangepaste begroting raamt het structureel saldo van entiteit I voor 2017 eveneens op -0,94% van het bbp of op -4.066 miljoen^{30 31}.

²⁷ Aanbeveling van de Europese Raad van 12 juli 2016 over het nationale hervormingsprogramma van België voor 2016 en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van België.

²⁸ Economische vooruitzichten 2017-2022, Federaal Planbureau, 17 maart 2017, p. 25.

²⁹ De structurele saldi 2015 zoals hier vermeld in de tabel zijn berekend op basis van de structurele verbeteringen 2016 en de structurele saldi 2016 van in het stabiliteitsprogramma.

³⁰ In de algemene toelichting (p. 13) is dit 0,93% van het bbp, het verschil van 0,01% vloeit voort uit een afronding (rekening houdend met het geraamde bbp 2017 volgens het INR van 18 april 2017 van 434.975 miljoen euro bedraagt het geraamde vorderingensaldo van entiteit I immers 0,935% van het bbp).

De federale overheid beoogt, zoals naar aanleiding van de initiële begroting 2017, een structurele verbetering van 1,2% voor de periode 2015-2017. Het Monitoringcomité van 10 maart 2017 berekende dat hiervoor een bijkomende structurele inspanning nodig was van 313 miljoen euro.

Hoewel geen rekening werd gehouden met de veiligheidsmarge (of "buffer") en met de flexibiliteitsclausule (respectievelijk -739 miljoen euro en +257 miljoen euro)³², besliste de regering een buffer te behouden voor de fiscale ontvangsten. Op basis van een recentere inschatting van de parameters voor de raming van die ontvangsten bleef die marge beperkt tot ongeveer 3/4^{de} van de vorige buffer (558 miljoen euro). Naast het bedrag zoals geraamd door het Monitoringcomité van 313 miljoen euro om het structureel saldo van entiteit I in de periode 2015-2017 te verbeteren met 1,2% legt de regering dus in totaal een inspanning van 871 miljoen euro op³³.

De regering zal voor 2017 ook de toepassing van de flexibiliteitsclausule vragen voor 426 miljoen euro, waarvan 232 miljoen euro met betrekking tot de asielcrisis en 194 miljoen euro met betrekking tot de strijd tegen terrorisme³⁴. Dit bedrag van 426 miljoen euro (of 0,10% van bbp) is niet begrepen in de hogervermelde structurele verbeteringen. In de veronderstelling dat de federale Staat geen gebruik zal kunnen maken van de flexibiliteitsclausule, zal de federale buffer dalen tot 132 miljoen euro³⁵ (0,03% van het bbp).

3.4 Vooropgezette verbetering van de schuldgraad

Het INR becijferde de overheidsschuld voor 2016 in zijn laatste kennisgeving in verband met de buitengewone tekortenprocedure op 446,8 miljard euro of 105,9% van het bbp³⁶.

Hoewel het stabiliteitsprogramma ervan uitgaat dat de schuldgraad in 2017 zal afnemen met 0,7% (van 105,9% tot 105,2% van het bbp)³⁷, gaat de algemene toelichting uit van een daling met 0,3% (van 105,9% tot 105,6% van het bbp)³⁸.

Dat verschil van 0,4% vloeit voort uit het feit dat het stabiliteitsprogramma al rekening houdt met het genormeerd vorderingensaldo van entiteit II (-272 miljoen euro) terwijl de algemene toelichting zich baseert op het vorderingensaldo van entiteit II bij ongewijzigd beleid, dat werd geraamd door het Monitoringcomité van maart 2017 (-767 miljoen euro). Bovendien houdt het stabiliteitsprogramma rekening met exogene, door de HRF aanbevolen factoren (1% van het bbp), terwijl de algemene toelichting de raming van de FOD Beleid en Ondersteuning (1,2% van het bbp) behoudt.

³¹ De algemene toelichting houdt voor entiteit I rekening met een structurele verbetering van 1,24%, dit is van -2,17% in 2015 naar -0,93% in 2017 (zie algemene toelichting, p. 8-13 – Bepaling van de doelstelling voor 2017). Het verschil met de structurele verbetering van entiteit I zoals opgenomen in het stabiliteitsprogramma (1,21% van het bbp) vloeit voornamelijk voort uit de beginsituatie (ingevolge recentere bepalingen van het vorderingensaldo) en uit de afronding zoals vermeld in voorgaande voetnoot.

³² Zie ook commentaar van het Rekenhof naar aanleiding van de initiële begroting 2017.

³³ Algemene toelichting, p. 10.

³⁴ Zie algemene toelichting, p. 12-13.

³⁵ Dit is 558 miljoen euro min 426 miljoen euro.

³⁶ Zie EDP rapportering van het INR van 18 april 2017 en de persmededeling van het INR van 21 april 2017.

³⁷ Stabiliteitsprogramma 2017-2020, p. 16.

³⁸ Algemene toelichting, p. 13.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2017 / 15

Tabel – Geraamde evolutie van de overheidsschuld 2015-2017 (in % bbp)

	2015	2016	2017
Stabiliteitsprogramma			
Schuldgraad	106,0	105,9	105,2
Evolutie van de schuldgraad		-0,1	-0,7
- waarvan endogeen		-0,3	-1,7
- waarvan exogeen		0,2	1,0
Algemene toelichting			
Schuldgraad	106,0	105,9	105,6
Evolutie van de schuldgraad		-0,1	-0,3
- waarvan endogeen		-0,3	-1,6
- waarvan exogeen		0,2	1,2

Bron: Stabiliteitsprogramma, p. 16 en algemene toelichting, p. 13

3.5 Analyse van het stabiliteitsprogramma door de Europese Commissie

De Europese Commissie raamt in haar lentevooruitzichten het vorderingstekort van België in 2017 op -1,9% van het bbp (in plaats van -1,6%), het structureel tekort op -1,6% van het bbp (in plaats van -1,0%) en de schuldgraad op 105,6% van het bbp (in plaats van 105,2%). Een verschil van 0,3% op de financieringsbehoefte en het structureel saldo vloeit voort uit de impact van bepaalde maatregelen die volgens de Commissie beperkter zal zijn.

Bovendien is de correctie voor de cyclische component voor de compensatie van de negatieve *output gap* die de Europese Commissie toepast, voor de gezamenlijke Belgische overheid systematisch ongeveer 0,3% van het bbp lager. Dit verklaart waarom het structureel saldo steeds ongeveer bijkomend 0,3% van het bbp negatiever is. Het structureel saldo 2017 in de reeds vernoemde lentevooruitzichten wijkt hierdoor dus met 0,6% van het bbp af van deze in het stabiliteitsprogramma.

De Europese Commissie was overigens van oordeel dat de structurele verbetering waarin het ontwerp-begrotingsplan voor 2017 voorzagt, kaderde in het traject voor de verwezenlijking van het begrotingsevenwicht op voorwaarde dat België de in dat plan opgenomen verbintenissen nakomt³⁹.

De Commissie ging ervan uit dat België in 2016 van het traject zou afwijken en betwijfelde of België in 2017 in staat zou zijn zijn verbintenissen na te komen, meer bepaald omdat het

³⁹ Zie *Commission opinion on the Draft Budgetary Plan of Belgium*, Europese Commissie, 16 november 2016 en de bijhorende analyse *Commission staff working document, Analysis on the draft budgetary plans of Belgium*, Europese Commissie, 16 november 2016.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2017 / 16

ontwerp van begrotingsplan geen precieze verdeling bevatte van de begrotingsinspanningen tussen de diverse Belgische overheden. Het stabiliteitsprogramma 2017-2020 maakt evenwel geen melding van een dergelijke verdeling.

3.6 Algemene samenvatting

Tabel – Overzicht van de begrotingsdoelstellingen (in % van het bbp)

	Entiteit I	Entiteit II	Entiteiten I en II
Advies HRF			
Gecumuleerde nominale verbetering 2016-2017	0,8	0,2	1,0
Gecumuleerde structurele verbetering 2016-2017	1,1	0,1	1,2
Verbetering overheidsschuld 2017			0,8
Structurele verbetering 2018: aanbevolen traject – minimaal traject			1,0 - 0,8
Structurele verbetering 2019: aanbevolen traject – minimaal traject			0,0 - 0,2
Stabiliteitsprogramma 2017-2020			
Gecumuleerde nominale verbetering 2016-2017	0,8	0,2	1,0
Gecumuleerde structurele verbetering 2016-2017	1,2	0,1	1,3
Verbetering overheidsschuld 2017 (voor verkoop aandelen BNP Paribas)			0,7
Structurele verbetering 2018			0,6
Structurele verbetering 2019			0,4
Aanbeveling van de Europese Commissie (2016)			
Gecumuleerde structurele verbetering 2016-2017			1,2
Lentevooruitzichten Europese Commissie (2017)			
Gecumuleerde nominale verbetering 2016-2017			0,6
Gecumuleerde structurele verbetering 2016-2017			0,7
Verbetering overheidsschuld 2017			0,3
Evolutie structureel saldo 2018 bij ongewijzigd beleid (2019 niet beschikbaar)			-0,4

4 Begrotings- en vorderingensaldo

4.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De federale overheid raamt in de algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2017 het begrotingssaldo 2017 op -7.849 miljoen euro⁴⁰ en het vorderingensaldo 2017 op -7.376 miljoen euro. In de algemene toelichting geeft tabel 16 een overzicht van de samenstelling van dit vorderingensaldo⁴¹. Voor de samenstellende delen van dit saldo raamt de federale overheid de fiscale ontvangsten en de interestlasten rechtstreeks op ESR-basis. Ze raamt de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven daarentegen op kasbasis, waarbij ze de nodige ESR-correcties aanbrengt.

Ter verduidelijking van de toelichting geeft onderstaande tabel de samenstelling van het begrotings- en vorderingensaldo schematisch weer.

Tabel – Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Initiële begroting 2017		Aangepaste begroting 2017	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	114.787	114.787	115.112	115.112
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-3.008	-3.008	-2.897	-2.897
- Verschil tussen ESR en kas		-384		-588
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	111.779	111.395	112.215	111.627
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-61.410	-61.410	-61.123	-61.123
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten	-7		-7	
Fiscale middelen	50.362	49.985	51.085	50.504
Niet-fiscale, geraamd op kasbasis	4.506	4.506	4.538	4.538
- Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-15	-15	-16	-16
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-627		-656	
- Correctie moment van registratie	+311		-75	
Niet-fiscale middelen	4.175	4.491	3.791	4.522

⁴⁰ Algemene toelichting, p. 5.

⁴¹ Algemene toelichting, p. 27.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2017 / 18

Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 tem 46	-50.353	-50.353	-51.476	-51.476
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	+49	+49	+48	+48
- Onderbenutting	+910		+910	
- Bni-bijdrage (sectie 52)	-3.006		-2.875	
- Primaire uitgaven van de schuldbegroting (sectie 51) ⁴²	-32	-32	-37	-39
- Correctie ESR-code 8 uitgaven	+128		+128	
- Correctie moment van registratie	+141		+143	
Primaire uitgaven	-52.163	-50.336	-53.159	-51.467
Interestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)	-9.137	-9.137	-9.286	-9.286
- Correctie interesten van andere secties	-49	-49	-48	-48
- Correctie interesten van te consolideren instellingen	-25		-25	
Interestlasten	-9.211	-9.186	-9.359	-9.334
Primair saldo te consolideren instellingen	184		169	
Onverdeelde correcties	59		97	
ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)		-1.997		-2.074
Interessen op reserves Zilverfonds (sectie 51) ⁴³		-696		0
Saldo federale overheid	-6.594	-7.739	-7.376	-7.849

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Aan de hand van de commentaar in de algemene toelichting en aanvullende info van de FOD Beleid en Ondersteuning heeft het Rekenhof vastgesteld dat de meeste van de bovenstaande correcties voldoende onderbouwd zijn.

⁴² De primaire uitgaven van de schuldbegroting bevatten bij de aangepaste begroting 2017 onder meer 37,1 miljoen euro werkingsuitgaven en 2,23 miljoen euro dotaties. De dotatie (aan het Federaal Agentschap van de Schuld) is bij de aangepaste begroting 2017 voor de berekening van het ESR-saldo niet in aanmerking genomen.

⁴³ Wegens de opheffing van het Zilverfonds per 1 januari 2017 zijn er niet langer dergelijke interesten te betalen. De betaling van interesten op de reserves van het Zilverfonds had weliswaar geen impact op het vorderingensaldo omdat het de toekenning van interesten betrof binnen de federale overheid.

Fiscale ontvangsten: verschil tussen ESR en kas

Om in overeenstemming te zijn met het ESR-principe van vastgestelde rechten voert het INR bij de opmaak van de nationale rekeningen afhankelijk van de soort fiscale ontvangst een verschuiving op de kasontvangsten van een of twee maanden door. Hierdoor stemmen de fiscale ontvangsten overeen met de onderliggende inkohiering of economische activiteit. De algemene toelichting houdt voor de aangepaste begroting 2017 rekening met een verschuiving op de vastgestelde rechten van -588 miljoen euro om de kasontvangsten te bepalen. De FOD Financiën stelde, net zoals bij de initiële begroting 2017, het Rekenhof in het bezit van het detail per soort fiscale ontvangsten, weliswaar zonder de onderliggende berekeningen.

De correctie van -588 miljoen euro betreft voornamelijk een verschuiving voor de bedrijfsvoorheffing (-314,5 miljoen euro), de kohieren vennootschappen (-180,8 miljoen euro) en de btw (-112,3 miljoen euro). De FOD Financiën stelt dat de raming van de kasontvangsten voor de bedrijfsvoorheffing bij de aangepaste begroting 2017 is gebaseerd op de raming van de ESR ontvangsten voor de bedrijfsvoorheffing waarbij ze de ESR-raming van de maand januari 2018 vervangt door de gerealiseerde kasontvangsten van de maand januari 2017. De kasontvangsten van de bedrijfsvoorheffing liggen hierdoor op jaarbasis 0,7% lager.

Primaire uitgaven: onderbenutting

De algemene toelichting behoudt de onderbenutting 2017 op 910 miljoen euro (zie ook punt 3.2). De regering beperkte hiertoe via de omzendbrief van 20 januari 2017 (nogmaals) de uitgaven op de kredieten tot de niet-samendrukbare uitgaven en blokkeerde 500,1 miljoen euro aan kredieten⁴⁴. Het Monitoringcomité analyseerde de onderbenuttingen van de voorbije zeven jaar en stelde vast dat de vooropgestelde onderbenutting telkens werd gerealiseerd. De gerealiseerde onderbenutting schommelde daarbij tussen de 900 miljoen en 1.100 miljoen euro⁴⁵. De omzendbrief installeert vanaf maart 2017 ook een maandelijks monitoring van de uitgaven teneinde de onderbenutting op te volgen en effectief te realiseren.

Het Monitoringcomité wijst er echter op dat de federale overheid in de voorbije jaren deze onderbenuttingen kon realiseren dankzij uitzonderlijke elementen die het recurrente gedeelte ervan aanvulden. Zo bedroeg de onderbenutting vorig jaar 1.087 miljoen euro waarvan 449 miljoen euro ingevolge de onderbenutting van de provisies (zie Deel III – Hoofdstuk I – punt 2)⁴⁶.

Indien het de bedoeling is de kredieten (deels) structureel niet te gebruiken, beveelt het Rekenhof aan de kredieten in de algemene uitgavenbegroting effectief te verminderen in plaats van ze in de loop van het jaar administratief te blokkeren en te beperken. De begroting moet immers een zo getrouw mogelijke weergave zijn van de te verwachten uitgaven.

⁴⁴ Omzendbrief van 20 januari 2017 betreffende het mechanisme van begrotingsbehoedzaamheid en de blokkering van kredieten voor het begrotingsjaar 2017 (voor 2016 betrof dit de omzendbrief van 20 mei 2016 en voor 2015 de omzendbrief van 12 oktober 2015).

⁴⁵ Monitoringcomité, ramingen begrotingscontrole 2017, 10 maart 2017, p. 57-58.

⁴⁶ Monitoringcomité, p. 44-47.

Niet-fiscale ontvangsten: vastgestelde rechten

Bij de bepaling van het vorderingensaldo houdt de federale overheid voor de niet-fiscale ontvangsten rekening met de kasontvangsten en niet met de vastgestelde rechten. De raming van die laatste ligt in de aangepaste begroting 2017 globaal 175,8 miljoen euro hoger, waarvan 173,6 miljoen euro voor de terugvordering van de alimentatiegelden.

4.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid

De federale regering raamt in de algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2017 het vorderingensaldo 2017 van de sociale zekerheid op +806 miljoen euro (+0,19% van het bbp). Tabel 22 van de algemene toelichting geeft voor het vorderingensaldo van de sociale zekerheid een overzicht van de ESR-correcties op het begrotingssaldo weer⁴⁷.

4.3 Vorderingensaldo van entiteit II

Het stabiliteitsplan 2017-2020 houdt rekening met een vorderingensaldo voor entiteit II in 2017 van -0,06% van het bbp (-272 miljoen euro). Dit is in overeenstemming met het advies van de HRF⁴⁸.

Het Rekenhof stelt vast dat het stabiliteitsplan 2017-2020 geen informatie bevat of entiteit II de intentie heeft deze begrotingsdoelstelling te realiseren. Evenmin bevat ze informatie over de verdeling van de begrotingsdoelstelling van entiteit II tussen de gemeenschappen en de gewesten en de lokale overheden.

Het Rekenhof wijst erop dat het Monitoringcomité van 10 maart 2017 stelde dat voor entiteit II het vorderingensaldo bij ongewijzigd beleid -0,18% van bbp zal bedragen (-767 miljoen euro). Het saldo van de gemeenschappen blijft daarbij quasi op hetzelfde peil als bij de initiële begroting⁴⁹. De begrotingen van de lokale overheden daarentegen zullen voor 2017 volgens de herfstvooruitzichten van de NBB in evenwicht zijn. Tegenover de initiële begroting 2017 is dit een verbetering met +0,08% van het bbp.

5 Structureel saldo

Het structureel saldo laat de eenmalige maatregelen buiten beschouwing en houdt ook rekening met een cyclische correctie die steunt op de zogenaamde *output gap*. Wanneer de werkelijke *output* (het bbp) van een land lager is dan de potentiële *output*, spreekt men van een negatieve *output gap*. In dat geval mag een lidstaat het vorderingentekort met een zeker percentage van de negatieve *output gap* (de cyclische component) verminderen.

De raming van de *output gap* is gebaseerd op de ramingen van de economische begroting van het FPB. De negatieve *output gap* in België neemt in 2017 af met 0,1% tot 0,9% van het

⁴⁷ Algemene toelichting, p. 37-39.

⁴⁸ De HRF adviseerde het saldo te beperken tot -0,08% van het bbp, dit is het genormeerd vorderingensaldo inclusief de *one-shot* voor de autonomiefactor van 0,12% van het bbp (advies van de HRF, p. 23 en 27). Het stabiliteitsprogramma houdt echter ook al rekening met de recentere gegevens over het vorderingensaldo van het INR van april 2017 waardoor er een verschil is van +0,02%.

⁴⁹ De Vlaamse Gemeenschap besliste recent om voor 2017 een begroting in quasi evenwicht te behouden waarbij de elementen buiten de begrotingsdoelstelling verminderen met 0,09%. De begrotingsaanpassingen van het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap zijn voor juni 2017 gepland. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest plant geen begrotingsaanpassing voor de komende maanden.

bbp (1,4% reële groei tegenover 1,3% potentiële groei⁵⁰). De cyclische component waarmee België rekening kan houden, bedraagt 60,5% van de negatieve *output gap*, waarvan 40,8% voor entiteit I en 19,7% voor entiteit II. De cyclische component bedraagt dus ruim 0,5% van het bbp.

De algemene toelichting omvat louter een overzicht van de samenstelling van het structurele saldo van entiteit I⁵¹, maar tabel 5 van het stabiliteitsprogramma geeft meer details over deze van het structureel saldo van België⁵². Om die tabel te verduidelijken acht het Rekenhof het nuttig de volgende commentaren te formuleren.

5.1 Structureel saldo entiteit I

De federale regering raamt het structureel saldo bij de aangepaste begroting 2017 van entiteit I op -4.098 miljoen euro (-0,94% van het bbp). De overgang van het vorderingentekort naar het structureel tekort voor entiteit I wordt gemaakt door:

- de eenmalige maatregelen te neutraliseren (+769 miljoen euro of +0,18% van het bbp). Het betreft:
 - de neutralisatie van een aantal eenmalige doorstortingen naar entiteit II voor +763 miljoen euro of +0,18% van het bbp, zoals bepaald door de HRF voor het eenmalige effect van de autonomiefactor (503 miljoen euro) en het afrekeningssaldo van de bijzondere financieringswet (260 miljoen euro)⁵³;
 - de eliminatie van de eenmalige ontvangsten voor +6 miljoen euro (terugbetaling touroperators, anticipatieve heffing pensioensparen, gerechtelijke beslissingen en *Excess Profit Ruling*);
- het niet langer in rekening brengen van transfers naar entiteit II voor +132 miljoen euro of +0,03% van het bbp (zoals bepaald door de HRF)⁵⁴;
- de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+1.571 miljoen euro of +0,36% van het bbp).

Voor entiteit I houdt het stabiliteitsprogramma tegenover de algemene toelichting rekening met een recentere raming van de correctie voor de transfers naar entiteit II waardoor het structureel saldo van entiteit I finaal 32 miljoen euro negatiever is.

⁵⁰ De negatieve *output gap* in België nam in 2016 daarentegen toe met 0,1% tot 1,0% van het bbp (reële groei 1,2% tegenover potentiële groei 1,3%).

⁵¹ Algemene Toelichting, p. 13.

⁵² Stabiliteitsprogramma, p. 13.

⁵³ Deze correcties beïnvloeden enkel het structureel saldo van de entiteiten onderling, maar niet dat van de gezamenlijke overheid.

⁵⁴ Bij de berekening van het structureel tekort van de entiteiten wordt een bijkomende correctie in rekening gebracht, een zogenaamde *correctie voor transfers*. Deze correctie moet de impact van de economische conjunctuur op de transfers tussen entiteiten neutraliseren. De correctie voor transfers beïnvloedt dus enkel het structureel saldo van de entiteiten onderling, maar niet dat van de gezamenlijke overheid.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2017 / 22

Tabel – Overgang van het vorderingensaldo naar het structureel saldo (zonder flexibiliteit) voor entiteit I (in miljoen euro en in percentages bbp)

Omschrijving	Initiële begroting 2017		Aangepaste begroting 2017	
Vorderingensaldo – Entiteit I	-6.272	-1,45	-6.570	-1,51
- Correctie eenmalige maatregelen	589	0,14	769	0,18
- Correctie transfers	167	0,04	132	0,03
- Correctie cyclische component	1.867	0,43	1.571	0,36
Structureel saldo – Entiteit I	-3.649	-0,84	-4.098	-0,94

Bron: Het stabiliteitsprogramma van België 2017-2020, p. 13 en FOD BOSA

De structurele verbetering voor de periode 2016-2017 zal 1,21% van het bbp bedragen (dit is 0,16% van het bbp in 2016 en 1,05% van het bbp in 2017).

5.2 Structureel saldo entiteit II

Het structureel saldo van entiteit II zal in 2017 volgens het stabiliteitsprogramma -0,04% van het bbp bedragen, dit is -147 miljoen euro. De overgang van het vorderingentekort naar het structureel tekort voor entiteit II wordt gemaakt door:

- de eenmalige maatregelen te neutraliseren. Het betreft de neutralisatie van eenmalige doorstortingen van entiteit I voor -503 miljoen euro of -0,12% van het bbp (zoals bepaald door de HRF voor het eenmalige effect van de autonomiefactor);
- het niet langer in rekening brengen van transfers ontvangen van entiteit I voor -132 miljoen euro of -0,03% van het bbp (zoals bepaald door de HRF);
- de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+760 miljoen euro of +0,17% van het bbp).

Het Rekenhof stelt vast dat de eenmalige doorstorting van entiteit I naar entiteit II voor het afrekeningssaldo van de bijzondere financieringswet (260 miljoen euro) niet door entiteit II wordt geneutraliseerd.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2017 / 23

Tabel – Overgang van het vorderingensaldo naar het structureel saldo (zonder flexibiliteit) voor entiteit II (in miljoen euro en in percentages bbp)

Omschrijving	Initiële begroting 2017		Aangepaste begroting 2017	
Vorderingensaldo – Entiteit II	-1.094	-0,25	-272	-0,06
- Correctie eenmalige maatregelen	-787	-0,19	-503	-0,12
- Correctie transfers	-167	-0,04	-132	-0,03
- Correctie cyclische component	904	0,21	760	0,17
Structureel saldo – Entiteit II	-1.144	-0,27	-147	-0,04

Bron: Het stabiliteitsprogramma van België 2017-2020, p. 13 en FOD BOSA

De structurele verbetering voor de periode 2016-2017 zal volgens het stabiliteitsprogramma 0,09% van het bbp bedragen (dit is 0,14% van het bbp in 2016 en -0,05% van het bbp in 2017).

5.3 Structureel saldo gezamenlijke overheid (Entiteit I en II)

Het structureel saldo van België zal in 2017 volgens het stabiliteitsprogramma -0,98% van het bbp bedragen, dit is -4.245 miljoen euro. De overgang van het vorderingentekort naar het structureel tekort voor België wordt gemaakt door:

- de eenmalige maatregelen te neutraliseren Het betreft de eliminatie van de eenmalige ontvangsten voor 266 miljoen euro of 0,06% van het bbp waarvan 260 miljoen euro voor het afrekeningssaldo van de bijzondere financieringswet tussen entiteit I en entiteit II (zie opmerking onder punt 6.2);
- de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+2.331 miljoen euro of +0,53% van het bbp).

Tabel – Overgang van het vorderingensaldo naar het structureel saldo (zonder flexibiliteit) voor de gezamenlijke overheid (in miljoen euro en in percentages bbp)

Omschrijving	Initiële begroting 2017		Aangepaste begroting 2017	
Vorderingensaldo – Gezamenlijke overheid	-7.366	-1,70	-6.842	-1,57
- Correctie eenmalige maatregelen	-198	-0,05	266	0,06
- Correctie transfers	0	0,00	0	0,00
- Correctie cyclische component	2.771	0,64	2.331	0,53
Structureel saldo – Gezamenlijke overheid	-4.793	-1,11	-4.245	-0,98

Bron: Het stabiliteitsprogramma van België 2017-2020, p. 13 en FOD BOSA

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2017 / **24**

De structurele verbetering voor de periode 2016-2017 zal volgens het stabiliteitsprogramma 1,30% van het bbp bedragen (dit is 0,30% van het bbp in 2016 en 1,00% van het bbp in 2017). Het Rekenhof wijst erop dat de eenmalige doorstorting van entiteit I naar entiteit II voor het afrekeningssaldo van de bijzondere financieringswet niet door entiteit II wordt geneutraliseerd. Indien entiteit II hiermee alsnog rekening houdt dan is het structureel saldo van entiteit II 260 miljoen euro of 0,06% van het bbp negatiever.

Bovenstaand structureel saldo van -0,98% houdt geen rekening met het beroep op de flexibiliteitsclausule, geraamd op 0,10% van het bbp (zie ook punt 3.3)⁵⁵.

⁵⁵ Algemene toelichting, p. 13.

DEEL II

Ontvangsten van entiteit I

HOOFDSTUK I

Ontwerp van middelenbegroting

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De kasontvangsten in de aangepaste begroting 2017 stijgen tegenover de initiële begroting met 263,9 miljoen euro (+0,23%) tot 116.165,5 miljoen euro. De afdrachten daarentegen dalen met 286,1 miljoen euro (-0,47%) tot 61.139,5 miljoen euro, zodat het saldo aangerekend op de middelenbegroting nu 55.026,0 miljoen euro bedraagt, dit is 550,0 miljoen euro of +1,01% tegenover de initiële begroting 2017.

Tabel – De totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Realisatie 2016	Initieel 2017	Aangepast 2017
Totale ontvangsten	108.748,8	115.901,6	116.165,5
<i>Fiscale ontvangsten</i>	<i>104.027,8</i>	<i>111.395,6</i>	<i>111.627,5</i>
<i>Niet-fiscale ontvangsten</i>	<i>4.721,0</i>	<i>4.506,0</i>	<i>4.538,0</i>
Totale afdrachten	55.959,0	61.425,6	61.139,5
Europese Unie	3.068,2	3.204,2	3.275,1
Gewesten	18.729,9	19.158,7	19.040,4
Gemeenschappen	23.482,3	24.251,4	24.323,2
Sociale Zekerheid	10.040,0	14.318,3	14.008,0
Anderen	638,6	493,0	492,8
Middelenbegroting	52.789,8	54.476,0	55.026,0
<i>Fiscale ontvangsten</i>	<i>48.089,8</i>	<i>49.985,5</i>	<i>50.504,0</i>
<i>Niet-fiscale ontvangsten</i>	<i>4.700,0</i>	<i>4.490,5</i>	<i>4.522,0</i>
Percentage van de Middelenbegroting	48,5%	47,0%	47,4%

Bron: Algemene toelichting, tabel 10 (p. 18) en tabel 11 (p. 21) en Rekenhof

De opbrengsten uit de rijksschuld (leningen en terugbetaling van effecten in portefeuille) worden op 50.792,6 miljoen euro⁵⁶ geraamd. Deze ontvangsten komen volledig toe aan het beheer van de rijksschuld en hebben geen invloed op het vorderingensaldo.

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Evolutie van de kasontvangsten

Zoals in bovenstaande tabel vermeld, stijgen de fiscale ontvangsten bij de begrotingscontrole met 231,9 miljoen euro (+0,21%) tegenover de initiële begroting 2017. Ze zijn 7.599,7 miljoen euro hoger dan de realisaties 2016.

De fiscale ontvangsten worden sinds 2014 op ESR-basis geraamd (zie punt 2.2.). Aangezien de middelenbegroting berust op het kasconcept worden de fiscale ontvangsten op ESR-basis getransponeerd via "kascorrecties"⁵⁷, de tegenhanger van de "ESR-correcties". Het verschil tussen beide ramingen is vooral toe te schrijven aan de directe belastingen en in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing. In ESR worden de inkomsten uit bedrijfsvoorheffing (47.602,1 miljoen euro) bruto geraamd, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen voor de bedrijfsvoorheffing. Deze correctie wordt geraamd op 2.897,5 miljoen euro. De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen⁵⁸ en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten.

Voor het bepalen van de afdrachten en de middelenbegroting wordt vertrokken van de kasontvangsten en niet van de ESR-ontvangsten.

2.2 Basisraming door de FOD Financiën

De FOD Financiën raamt sinds 2014 de fiscale ontvangsten op ESR-basis. Hij heeft zijn ramingsmethode nog niet aangepast aan de bevindingen van de Taskforce⁵⁹ die de regering oprichtte bij de opmaak van de initiële begroting.

Voor de vier belangrijkste ontvangstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw en accijnzen) steunt de FOD op een gedesaggregeerd macro-economische model. Dat maakt gebruik van de parameters van de economische begroting, opgemaakt door het FPB⁶⁰.

De FOD Financiën geeft aan dat belangrijke wijzingen in de spaarkorf, intrestvoeten en belastingtarieven de ontvangsten van de roerende voorheffing dermate beïnvloeden, dat het gebruik van een macro-economisch model niet is aangewezen om de roerende

⁵⁶ Algemene toelichting, tabel 1 Middelenbegroting, Opbrengsten van leningen en aanverwante verrichtingen zonder invloed op het netto te financieren saldo (*Parl. St.* Kamer DOC 54 2409/001, p.47).

⁵⁷ Als tegenpost worden de vrijstellingen op de bedrijfsvoorheffing ESR-matig als een uitgave geboekt, zie Algemene Toelichting p. 27.

⁵⁸ De correctie voor het moment van registratie houdt in dat het verschil in termijnen tussen de geïnkohierde belasting (ESR) en de effectieve geïnde belasting (kas) in rekening wordt gebracht. Deze termijnen kunnen afhankelijk van de belasting oplopen van één maand tot twee maanden.

⁵⁹ Op basis van overleg in deze Taskforce, legde de minister van Financiën een 10-stappenplan voor aan de regering. Dat voorziet in een verdere ex-post en externe analyse. Het lastenboek voor de externe analyse zal worden opgesteld in overleg met de voorzitter van de FOD Financiën.

⁶⁰ Economische begroting, februari 2017, Federaal Planbureau.

voorheffing te ramen. Hij baseert zijn ramingen op de gemiddelde groeipercentages van voorgaande jaren, rekening houdend met interest- en dividendverwachtingen, vroegere maatregelen (o.m. bijzondere liquidatiereserve) en anticipatie op nieuwe maatregelen.

De overige ontvangsten worden geraamd door de bevoegde administraties⁶¹.

Aan deze ramingen voegt de studiedienst van de FOD Financiën de bijkomende impact van de fiscale maatregelen en de technische correcties toe om de totale fiscale ontvangsten te bepalen.

De FOD Financiën licht in zijn nota van 28 februari 2017 de raming van de fiscale ontvangsten (zijnde 114.559,0 miljoen euro, 228,2 miljoen euro minder tegenover de initiële begroting 2017) voor de begrotingscontrole 2017 toe⁶². De FOD baseert zich vooreerst op de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten van 2016⁶³ (zijnde 109.492,4 miljoen euro tegenover 109.427,4 miljoen euro bij de initiële begroting 2017⁶⁴). Ook neemt hij aan dat in de parameters van het FPB volgende maatregelen (opgenomen in de initiële begroting 2017) zijn verrekend:

- de (positieve) terugverdieneffecten van de sociale maatregelen *e-commerce* en startersbanen (respectievelijk 13,5 en 6,7 miljoen euro);
- de verlaging van de btw op sociale huisvesting (10 miljoen euro);
- het btw-effect op de accijnsverhogingen (71,2 miljoen euro);
- de invoering van de deeleconomie (20 miljoen euro),

De FOD Financiën houdt geen rekening met ontvangsten uit de hervorming van de vastgoedvehikels. De geraamde ontvangsten voor 2016 (250 miljoen euro) werden immers niet gerealiseerd. De kaaimantaks, opgenomen in de ontvangsten van de diverse belastingcategorieën 2016, maakt deel uit van de startbasis voor 2017, zonder dat FOD Financiën de werkelijke opbrengst kan achterhalen.

De FOD Financiën houdt rekening met de éénmalige ontvangsten als gevolg van de afschaffing van de *Excess Profit Ruling* (hierna EPR) voor het aanslagjaar (hierna AJ) 2015 en vroeger. Bijkomend voorziet de FOD Financiën in een teruggave van 350 miljoen euro voor de verrekening van de octrooi-aftrek (zie 2.3.2.2).

Eind maart 2017⁶⁵ berekende de FOD Financiën de definitief gerealiseerde ontvangsten 2016. Tegenover de raming van eind februari dalen de ontvangsten 2016 met 317,6 miljoen euro (109.174,8 miljoen euro). Dit bedrag heeft voornamelijk betrekking op lagere inkohieringen in de personenbelasting 2016 (-257,3 miljoen euro) en in de

⁶¹ Het betreft de verkeersbelasting, de belasting op de inverteerstelling, de registratierechten, de successierechten, de douanerechten en diverse taksen en boeten (btw).

⁶² Nota van de Studiedienst van de FOD Financiën met referentie SEC/TL-CVL/2017/054 van 28 februari 2017.

⁶³ De definitieve ESR-resultaten zijn pas gekend na februari T+1.

⁶⁴ De nieuwe ramingen liggen 65 miljoen euro hoger dan bij de initiële begroting, maar de onderliggende verschillen in de belastingcategorieën zijn groot: de hogere inkohieringen bij de vennootschapsbelasting (+836,1 miljoen euro) en de personenbelasting (+334,1 miljoen euro) en de bedrijfsvoorheffing (+273,2 miljoen euro) compenseren de lagere ontvangsten uit o.m. de roerende voorheffing (-261,2 miljoen euro), de btw (-405,1 miljoen euro) en de fiscale regularisatie (-227,5 miljoen euro).

⁶⁵ Nota van de Studiedienst van de FOD Financiën met referentie SEC/CVL-TL-JC/2017/093 van 30 maart 2017.

vennootschapsbelasting (-133,8 miljoen euro). Bij een ongewijzigd inkohieringsritme beïnvloeden deze minderontvangsten de te leveren budgettaire inspanning, zoals berekend door het Monitoringcomité, negatief.

Het Rekenhof wijst er voorts nog op dat verschillende maatregelen het voorwerp uitmaken van beroepen bij hoven en rechtbanken. Het betreft:

- de procedures aanhangig bij het Grondwettelijk Hof betreffende de btw op online kansspelen en weddenschappen, de *fairness*-taks en de vennootschapsbelasting op de intercommunales;
- de beroepen aanhangig bij het Europees Hof van Justitie betreffende de afschaffing van de EPR⁶⁶.

2.3 Fiscale ontvangsten (ESR-basis) na conclaaf

Voor de opmaak van de aangepaste begroting 2017 baseerde de regering zich op het monitoringverslag⁶⁷ van 10 maart 2017. In dit verslag raamde het Monitoringcomité de totale ontvangsten op 114.534 miljoen euro, een daling van 253 miljoen euro t.o.v. de initiële begroting 2017.

De regering besliste tijdens het begrotingsconclaaf van april 2017 maatregelen met een bijkomende ontvangst van 578,4 miljoen euro. Die bestaan uit een aantal zogenaamde technische correcties (375,0 miljoen euro), en bijkomende maatregelen (203,4 miljoen euro)⁶⁸.

De fiscale ontvangsten op ESR-basis worden aldus bij de begrotingscontrole 2017 geraamd op 115.112,4 miljoen euro. Dit is 325,1 miljoen euro (+0,3%) meer dan bij de initiële begroting door o.m. een stijging van de inkomsten uit de vennootschapsbelasting (+1.409,1 miljoen euro) en de personenbelasting (+437,9 miljoen euro), en een daling van de ontvangsten uit roerende voorheffing (-708,4 miljoen euro), btw (-354,2 miljoen euro) en de accijnzen (-135,7 miljoen euro). De stijging van de vennootschapsbelasting is voornamelijk het gevolg van de verhoogde inkohieringen door een verschuiving van de voorafbetalingen naar de inkohiering, die voor het AJ2016 werd vastgesteld.

2.3.1 Technische correcties

De technische correcties hebben betrekking op de positieve impact van de wijziging van de intrestvoet voor de notionele intrestaftrek (+325 miljoen euro) en de verhoging van de opbrengsten uit de fiscale regularisatie (+50 miljoen euro).

⁶⁶ Van de inkohieringen in december 2016 (409,7 miljoen euro) en januari 2017 (303,0 miljoen euro) werd respectievelijk 391 miljoen euro en 211 miljoen euro in de ontvangsten 2016 en 2017 opgenomen.

⁶⁷ Opgemaakt op basis van voormeld verslag van de FOD Financiën van 28 februari 2017. Het Monitoringcomité corrigeerde de ontvangsten 2017 met 25 miljoen euro en voegde deze toe aan 2016, omdat de Franse bijdrage voor de grensarbeid 2016 ESR-matig kan worden toegerekend aan 2016. Het Rekenhof merkt op dat het teruggevorderd bedrag voor 2016 (en 2017), volgens de door België ingediende aanvraag van maart 2016, slechts 20,7 miljoen euro bedraagt.

⁶⁸ Algemene toelichting p. 61.

Notionele intrestaftrek

De positieve impact op de vennootschapsbelasting van de daling van de intrestvoet voor de notionele intrestaftrek wordt geraamd op 325 miljoen euro. Het Rekenhof wijst op de onzekerheid verbonden aan die raming, inzonderheid door de moeilijkheid om de gevolgen van gedragswijzigingen⁶⁹ van de vennootschappen te becijferen. In een recente studie vond de FOD Financiën opnieuw geen eenduidig verband tussen de evolutie van de intrestvoet en de bedragen van de vennootschapsbelasting.

Fiscale regularisatie

Het Monitoringcomité verminderde de federale inkomsten uit de fiscale regularisatie van 250 naar 150 miljoen euro door een afdracht van 100 miljoen euro aan de gewesten, ingevolge de totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomsten met de gewesten⁷⁰. De regering neemt aan dat de inwerkingtreding van deze samenwerkingsakkoorden (voorzien begin juli) en de internationale gegevensuitwisseling met Luxemburg een bijkomende stimulans zullen geven aan de fiscale regularisatie (50 miljoen euro). Het Rekenhof wijst erop dat, om de beoogde totale opbrengst (federaal en gewestelijk) van 300 miljoen euro te realiseren, de belastbare basis van de nog in te dienen dossiers, moet verdubbelen tegenover de tot eind april ingediende dossiers. De realisatie zal afhankelijk zijn van de inwerkingtreding van de samenwerkingsakkoorden. Het merkt op dat een allesomvattend samenwerkingsakkoord (voor dossiers, waarbij het onduidelijk is tot wiens belastingbevoegdheid ze behoren) tussen de federale regering en alle gewesten samen, vooralsnog ontbreekt. De beleidscel geeft aan dat de aangever zelf zal moeten beslissen waar hij deze inkomsten regulariseert. De impact van dergelijke regularisaties zou beperkt zijn.

2.3.2 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de fiscale maatregelen op de ontvangsten voor de aangepaste begroting 2017 bedraagt 1.386,4 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de herziening van de budgettaire impact van eerder genomen maatregelen op basis van meer recentere gegevens (1.183,0 miljoen euro), en anderzijds, bijkomende fiscale maatregelen (203,4 miljoen euro) die werden beslist tijdens het begrotingsconclaaf van april 2017.

Tabel 4 - "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2017" bij de algemene toelichting (p. 61) bevat een overzicht van deze maatregelen. Deze maatregelen werden op ESR-basis geraamd.

Het Rekenhof merkt op dat deze tabel onvolledig is. Voor de diverse inkomsten⁷¹ zijn niet alle herziene maatregelen opgenomen. Zo blijkt de anticipatieve heffing op het pensioensparen die bij de begrotingscontrole wordt geraamd op 159 miljoen euro, 18

⁶⁹ O.m. toepassen van andere aftrekken, het aanwenden van vorige fiscale verliezen, vermindering van de belastbare basis,...

⁷⁰ In deze samenwerkingsovereenkomsten, afzonderlijk afgesloten tussen de federale overheid en het Vlaams Gewest enerzijds, en de federale overheid en het Waals-Brussels Gewest anderzijds, worden de niet uitsplitsbare bedragen gelijk verdeeld tussen de federale overheid en de gewesten.

⁷¹ Dit zijn alle ontvangsten die geraamd worden buiten de macro-economische modellen.

miljoen euro lager te liggen dan bij de initiële begroting en 39 miljoen euro lager dan de opbrengst van 2016⁷². De oorzaak hiervan is de steeds kleiner wordende doelgroep⁷³.

De fiscale administraties van de FOD Financiën (in het bijzonder de stafdienst Beleidsexpertise) en de beleidscel van de minister van Financiën hebben de onderliggende budgettaire berekeningsgegevens of de hierbij in aanmerking genomen parameters voor de meeste van deze maatregelen aan het Rekenhof overgemaakt en/of toegelicht.

2.3.2.1 Herziening van de budgettaire raming van de bestaande fiscale maatregelen

Herschatten van vroeger genomen maatregelen (+1.183,0 miljoen euro) zijn meestal het gevolg van meer recente of preciezere gegevens. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de belangrijkste budgettaire herzieningen. Een aantal maatregelen zijn verwerkt in de parameters van het FPB. Dit verklaart waarom het bedrag niet langer wordt verrekend als een aanvullende weerslag van een bestaande fiscale maatregel.

Tabel - Overzicht van de belangrijkste budgettaire herraamingen van bestaande fiscale maatregelen (in miljoen euro)

Bestaande fiscale maatregel	Initieel 2017	Aangepast 2017
Verhoging RV van 27% tot 30%	345,0	127,0
<i>Redesign</i>	40,0	25,0
Fiscale regularisatie	0	227,5
Terugverdieneffecten	20,2	0,0
Btw-effect Accijnsverhogingen	71,2	0,0
Accijnzen op tabak	149,6	77,7
Invoering gezondheidstaks	50,0	0,0
Betere invordering (Crossborderproject)	150,5	75,3
Gerichte controles toepassing verlaagd btw-tarief op electriciteit	-41,5	-41,5

Bron: Algemene toelichting initiële begroting 2017⁷⁴ en aangepaste begroting 2017⁷⁵

⁷² Tijdens het begrotingsconclaaf van 15 oktober 2014 (opmaak initiële begroting 2015) besliste de regering de bestaande anticipatieve heffing op het pensioensparen in de 3^e pijler op de opgebouwde reserves tot 31 december 2014, versneld te innen (cf. de ministerraad van 15 oktober 2014 – notificatie van punt 1, p. 29). De opbrengst van 159 miljoen euro is een *one-off* maatregel en beïnvloedt dusdanig het structureel saldo niet.

⁷³ De mensen die 60 jaar worden, verdwijnen uit de groep. Het zijn precies die mensen die veel bijdragen gezien hun wiskundige reserves het grootst zijn.

⁷⁴ *Parl. St. Kamer*, DOC 2107/001, p. 98 (tabel 5).

⁷⁵ Algemene toelichting, tabel 4, p. 61.

Het Rekenhof formuleert hierbij volgende opmerkingen:

- De FOD Financiën verlaagde de bijkomende impact van de tariefverhoging van de roerende voorheffing met 218 miljoen euro. Dit is het gevolg van een hoger vastgesteld anticipatief effect (+109 miljoen euro) in 2016. Het Rekenhof wijst erop dat de FOD Financiën de totale impact van de maatregel (425 miljoen euro) in functie van de vermoedelijke gerealiseerde inkomsten 2016 had geraamd en niet in functie van de werkelijk gerealiseerde inkomsten 2016, die lager uitvielen.
- De vermindering van de impact van de *redesign* (-15 miljoen euro) vloeit voort uit het feit dat bij de initiële begroting 2017 de gecumuleerde impact was opgenomen en niet de bijkomende. Het Rekenhof kon niet nagaan of dit in de totale ontvangsten correct is opgenomen.
- De negatieve impact (-41,5 miljoen euro) betreffende de gerichte controles van de toepassing van het verlaagd btw-tarief op elektriciteit blijft ten onrechte gehandhaafd. De FOD Financiën veronderstelde bij de initiële begroting dat deze ontvangsten zouden gerealiseerd worden in 2016, zodat deze éénmalige inkomsten moesten geneutraliseerd worden in 2017. De dossiers zijn tot op heden weliswaar niet afgehandeld, maar de FOD Financiën meent dat de controles ook in 2017 weinig bijkomende ontvangsten zullen realiseren.

2.3.2.2 Aanvullende weerslag van de nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaaf van april 2017 nam de regering "nieuwe" fiscale maatregelen met een geraamde budgettaire impact voor het begrotingsjaar 2017 van 203,4 miljoen euro. Met uitzondering van de invoering van een "sociale gereguleerde vastgoedvennootschap", betreft het een herziening van bestaande maatregelen.

Deze maatregelen hebben betrekking op:

- de hervorming van het reglementair kader van de gespecialiseerde vastgoedbeleggingsfondsen (50 miljoen euro) en van de gereguleerde vastgoedfondsen (GVV's, 50 miljoen euro);
- de afschaffing van de *EPR* (100 miljoen euro);
- het fiscaal terugverdieneffect van de startersbanen (3,4 miljoen euro);

Het Rekenhof ontving voor deze maatregelen bijkomende inlichtingen van de studiedienst van de FOD Financiën en van de beleidscel van de minister van Financiën. Het vestigt de aandacht op volgende punten:

Gespecialiseerde vastgoedbeleggingsfondsen (50 miljoen euro)

De verwachte ontvangsten voor 2016 (250 miljoen euro) werden niet gerealiseerd. De beleidscel stelt de raming uit voorzichtigheidsoverwegingen bij naar 50 miljoen euro. Het betreft inkomsten uit de *exit-tax*. Ze verwacht dit jaar geen inkomsten meer uit de roerende voorheffing. Het Rekenhof ontving geen berekeningsnota en kan niet vaststellen of het om structurele, dan wel éénmalige exittaksen gaat.

Gereguleerde vastgoedbeleggingsfondsen (50 miljoen euro)

Deze maatregel, initieel aangekondigd in 2016, voorziet in de uitbreiding van het toepassingsveld van de GVV's naar infrastructuurwerken en een versoepeling van de

controlevereisten, met als doel het openbaar spaarwezen te mobiliseren, de concurrentie tussen de investeerders te verhogen en de financiering van infrastructuurprojecten⁷⁶ tegen meer competitieve voorwaarden te realiseren. In een aanvangsfase zou deze maatregel 15 miljoen euro⁷⁷ bijkomende ontvangsten genereren. Bij de begrotingscontrole 2017 verhoogde de regering deze ontvangsten naar 50 miljoen euro. Om deze opbrengst te realiseren, zal het statuut van GVV ook kunnen worden toegekend aan de "coöperatieve vennootschap met sociaal oogmerk", die in tegenstelling tot de gewone GVV niet-beursgenoteerd kan zijn en waarin de belegging van de particulier wordt begrensd tot een beperkt bedrag.

Het Rekenhof ontving dienaangaande geen berekeningsnota. Het Rekenhof wijst er voorts op dat de beoogde infrastructuurinvesteringen en sociale projecten vaak tot de regionale bevoegdheid behoren, en voor de realisatie dus mede afhankelijk zijn van de financieringsstrategie⁷⁸ van de gewestelijke overheden.

Afschaffing van de EPR (100 miljoen euro)

De regering verhoogt de structurele ontvangsten uit de inkohiering van de vennootschapsbelasting met 100 miljoen euro om rekening te houden met de toegenomen belastbare basis van de ondernemingen, als gevolg van een versnelde aanwending van de fiscale aftrekposten. De FOD Financiën beschouwt deze 100 miljoen euro als een correctie op de teruggave van 350 miljoen euro m.b.t. de octrooi-aftrek (zie 2.2), door een aangepaste berekeningsbasis, opgelegd door de Europese Commissie. Volgens de beleidsceel kan deze teruggave nog verder beperkt worden tot 165 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst er op dat de ondernemingen, in afwachting van een definitieve uitspraak van het Europees Hof van Justitie, nog blijvend gebruik kunnen maken van de EPR. De wettelijke regeling⁷⁹, die voorziet in de rechtzetting van de aanslagjaren tot en met 2015, vereist bijgevolg een aanpassing⁸⁰ voor de latere aanslagjaren. De FOD Financiën raamt de impact (van deze éénmalige opbrengst) voor het aanslagjaar 2016 op 107 miljoen euro. De realisatie in 2017 zal afhankelijk zijn van de wetsaanpassing en het inkohieringsritme.

Het Rekenhof ontving geen berekeningsnota en wijst ook op de gedragwijzigingen van de vennootschappen met het oog op de optimalisering van hun fiscale situatie.

Startersbanen (3,4 miljoen euro)

Bij de initiële begroting werd 6,8 miljoen euro opgenomen als terugverdieneffect van de startersbanen. Door een latere uitvoering halveert de regering de opbrengsten bij de begrotingscontrole en voegt zij 3,4 miljoen euro toe aan de ontvangsten uit de

⁷⁶ Nationaal Pact voor strategische investeringen, Federale regering p. 9.

⁷⁷ Berekeningsnota FOD Financiën bij de initiële begroting 2016.

⁷⁸ In het Vlaams Parlement antwoordde de Vlaamse minister van Begroting en Financiën dat Vlaanderen niet onmiddellijk gebruik zou maken van deze structuren voor de financiering van zijn projecten, omdat het voldoende beroep kan doen op de internationale kapitaalmarkt, Vlaams Parlement, Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting, 28 maart 2017.

⁷⁹ Programmawet 25 december 2016.

⁸⁰ Tegen het advies van de Raad van State in, achtte de regering het niet nodig ook in de wettelijke regeling te voorzien voor AJ2016 en later, omdat er door de afschaffing van de rulings geen grond meer was voor een terugvordering (*Parl. St. Kamer*, 5 december 2016, DOC 54 2208/001, p. 53).

personenbelasting. Het FPB gaf aan dat de terugverdieneffecten van deze maatregel al verwerkt zijn in de economische begroting, en als dusdanig zijn opgenomen in de macro-economische ramingen van de personenbelasting.

3 Niet-fiscale ontvangsten

3.1 Algemeen overzicht

In de aangepaste middelenbegroting voor het jaar 2017 is 4.522 miljoen euro⁸¹ aan niet-fiscale ontvangsten ingeschreven. Dit komt neer op een stijging met 32 miljoen euro in vergelijking met de initiële begroting⁸². Het gaat om 3.700 miljoen euro aan lopende ontvangsten en 822 miljoen euro aan kapitaalontvangsten.

De niet-fiscale ontvangsten die een impact hebben op het vorderingensaldo, belopen volgens de algemene toelichting 3.791 miljoen euro, wat 384 miljoen euro minder is dan in de initiële begroting 2017. Er werden voor -732 miljoen euro overgangscorrecties uitgevoerd, dit conform de ESR-methodologie (meer in het bijzonder op het vlak van het neutraliseren van kredietverleningen en deelnemingen⁸³ en van telecomlicenties⁸⁴) en om dubbeltellingen te vermijden⁸⁵. Een ESR-correctie van -422 miljoen euro is nu ingeschreven bij de sociale zekerheid, en niet meer bij de niet-fiscale ontvangsten. Het gaat om de overdracht van pensioenverplichtingen aan de Staat ingevolge de integratie van de vroegere Pensioendienst voor de overheidssector in de Federale Pensioendienst.

Het Rekenhof merkt op dat er een gebrek is aan gedetailleerde en nauwkeurige verantwoordingen voor de meeste niet-fiscale ontvangsten van hoofdstuk 18 (FOD Financiën)⁸⁶.

⁸¹ De niet-fiscale ontvangsten belopen in totaal 4.538 miljoen euro. Hiervan moet ongeveer 16 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten worden afgetrokken omdat die naar de gewesten zijn overgeheveld (nalatigheidsinteressen en moratoriuminteressen op aan de gewesten overgedragen belastingen). Cf. algemene toelichting, *Parl. St.*, Kamer, 27 april 2017, DOC 54 2409/001, p. 74.

⁸² *Parl. St.*, Kamer, 23 november 2016, DOC 54 2107/001, p. 112.

⁸³ Met name de verrichtingen code 8 voor -656 miljoen euro.

⁸⁴ Met name +54 miljoen euro. Het betreft 99 miljoen euro meer dan in de initiële begroting. Het verschil vloeit voort uit een aanpassing van de boekingsmethode door Eurostat in 2017. Vanaf nu worden de jaarlijkse betalingen systematisch gekoppeld aan het desbetreffende boekjaar en moeten de eenmalige betalingen worden gespreid over de periode. Voorheen werden de licenties in één keer geboekt.

⁸⁵ Voornamelijk een correctie van -57 miljoen euro voor het neutraliseren van het saldo voortvloeiend uit de opheffing van het Rentenfonds. Het Rentenfonds werd immers op 1 januari 2017 opgeheven bij de wet van 25 oktober 2016 houdende oprichting van het Federaal Agentschap van de Schuld en opheffing van het Rentenfonds (artikel 10). De rechten en plichten van het Rentenfonds werden van rechtswege overgenomen door de Belgische Staat of door het Federaal Agentschap van de Schuld. De ontvangst bedroeg precies 56.756.517,81 euro en werd geboekt op artikel 46.40.04 (Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 18, §1).

⁸⁶ Voornamelijk voor de nalatigheidsintresten ten laste van de bedrijven en van de gezinnen (Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 18, §3, artikel 26.10.01) waarvan de geraamde ontvangsten dalen van +37,7 miljoen euro naar -134,6 miljoen euro, dit is een variatie van -172,3 miljoen euro.

3.2 Dividenden van de deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen

Het Rekenhof stelt vast dat het bedrag van 543,2 miljoen euro dat is ingeschreven als dividenden van deelnemingen van de Staat in financiële instellingen⁸⁷, 20,4 miljoen euro te laag is geraamd.

Begin mei werd immers 17,4 miljoen euro aan dividenden van Royal Park Investments (RPI)⁸⁸ betaald aan de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM). Dat bedrag is niet opgenomen in de berekening van de dividenden in de verantwoordingen en werd in mei doorgestort aan de Schatkist.

Bovendien bestaat het dividend van Belfius uit het netto aan de Staat te storten bedrag dat als dusdanig is ingeschreven in de middelenbegroting, en uit de beheerscommissie toegekend aan de FPIM⁸⁹. Die commissie is *pro rata temporis* van toepassing sinds de aankoop van de aandelen in 2011 en is pas verschuldigd op het moment dat de dividenden worden betaald. Aangezien in september 2016⁹⁰ al een tussentijds dividend werd betaald op de resultaten 2016, beloopt het saldo van de commissie voor dat jaar 1,04 miljoen euro en niet 4,0 miljoen euro zoals vermeld is in de verantwoordingen die de FOD Financiën aan het Rekenhof bezorgde.

Op 3 mei 2017 heeft de Staat 25% van zijn aandelen in BNP Paribas van de hand gedaan voor een bedrag van 1,95 miljard euro⁹¹. Het betreft een zogeheten *forward sale* aan de hand waarvan België kan garanderen dat de dividenden van 2016 zullen worden gestort, die al in de middelenbegroting zijn ingeschreven.

⁸⁷ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §1, artikel 28.20.01 – Dividenden van de deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen.

⁸⁸ De Belgische Staat (via de FPIM) bezit 43,53% van het kapitaal van RPI. Hoewel de portefeuille in 2013 verkocht werd, blijft RPI actief en volgt het nog steeds de beroepen op die worden aangetekend tegen bankinstellingen in de Verenigde Staten wegens geleden schade ingevolge de aankoop van gestructureerde producten op basis van onvolledige of zelfs onjuiste informatie. Het resultaat van die activiteiten levert bepaalde winsten op en maakt het mogelijk een dividend te storten.

⁸⁹ De overeenkomst tot gedelegeerde opdracht die op 13 oktober 2011 tussen de Belgische Staat en de FPIM werd ondertekend in het raam van de aankoop van aandelen van Dexia Bank België nv, bepaalt dat de Staat een beheerscommissie betaalt ten belope van 0,1% van het bedrag van het vaste deel van de aankoopprijs van de aandelen (4 miljard euro).

⁹⁰ Eind september 2016 werd een tussentijds dividend van 75,0 miljoen euro betaald aan de FPIM, die een commissie van 3 miljoen euro inhield zodat slechts 72,0 miljoen euro werd gestort aan de Schatkist.

⁹¹ Die ontvangst heeft geen impact op het vorderingensaldo aangezien het "nominale waarderingsverschillen" betreft in de zin van het ESR2010.

Tabel – Dividenden van de deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen (in miljoen euro)

Financiële instellingen	Betaald dividend	Beheerskosten FPIM	Netto-dividend	Detail
BNP Paribas	335,20	-	335,20 ⁹²	124.129.681 aandelen* 2,70 EUR
Belfius	140,00			Saldo dividend 2016
		1,04		Beheerskosten periode 28/09/16- 31/12/16
		1,29	137,67 ⁹³	Beheerskosten periode 01/01/17 - 28/04/17
	75,00	1,67	73,33 ⁹⁴	Tussentijds dividend 2017
				Beheerskosten periode 29/04/17 - 27/09/17
RPI	17,40	-	17,40	Dividend
Totaal	567,60	4,00	563,60	

Bron: Rekenhof

Het Rekenhof merkt eveneens op dat 242 miljoen euro ingeschreven op het ontvangstenartikel met betrekking tot het aandeel van de Staat in de resultaten van de Nationale Bank van België⁹⁵ met 70,6 miljoen euro onderschat is. Het totale bedrag van deze ontvangsten mag geraamd worden op 312,6 miljoen euro.

3.3 Retributies Nationaal Pandregister

De wet van 25 december 2016⁹⁶ heeft de inwerkingtreding van de wet van 11 juli 2013 betreffende de zakelijke zekerheden op roerende goederen en de invoering van een Nationaal Pandregister uitgesteld tot 1 januari 2018. De hervorming van het pandrecht, die had moeten ingaan op 1 december 2014, werd al een keer uitgesteld tot 1 januari 2017 om het geïnformatiseerde systeem van het Nationaal Pandregister operationeel te krijgen⁹⁷. Dat register wordt beheerd door de dienst hypotheek van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van de FOD Financiën.

⁹² Er wordt ook een dividend van 9,8 miljoen euro aan de FPIM gestort, want die bezit 3,6 miljoen aandelen op eigen naam.

⁹³ Dat bedrag wordt in de loop van de maand mei 2017 aan de Schatkist gestort.

⁹⁴ Dat bedrag moet volgens de ramingen in september 2017 aan de Schatkist worden gestort.

⁹⁵ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §1, artikel 28.20.04.

⁹⁶ Artikel 36 van de wet van 25 december 2016 houdende de wijziging van verscheidene bepalingen betreffende de zakelijke zekerheden op roerende goederen.

⁹⁷ Dat online geïnformatiseerde systeem is ontworpen om pandrechten rechtstreeks te kunnen invoeren (invoer, wijziging, vernieuwing of schrapping van een inschrijving en toekenning van een rang) en te kunnen raadplegen. Een inschrijving in het register is tien jaar geldig en bij de uitvoering wordt rekening gehouden met de rangschikking van de schuldeisers.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2017 / 36

De geraamde ontvangst⁹⁸ van 12 miljoen euro⁹⁹ die was ingeschreven in de initiële middelenbegroting van 2017, werd derhalve geannuleerd.

⁹⁸ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §2, artikel 36.90.01 – Retributies voor inschrijvingen in het Nationaal Pandregister.

⁹⁹ Raming op basis van het aantal verrichtingen in het pandregister en volgens een tarifiering van de retributies.

HOOFDSTUK II

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de inkomsten

De aangepaste begroting 2017 raamt de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneskundige Verzorging, stelsels buiten globaal beheer en overheidspensioenen) op 95.866,6 miljoen euro. Ze liggen 149 miljoen euro lager dan de initiële raming voor 2017. De ontvangsten liggen 3.781,8 miljoen euro (4,1%) hoger dan de voorlopige ontvangsten voor 2016.

Tabel – Evolutie van de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Ontvangsten 2016	Initiële ramingen 2017	Aangepaste ramingen 2017
Bijdragen	57.255,3	59.063,4	58.920,5
Toelagen van de overheden	20.534,1	18.193,1	18.762,2
Alternatieve financiering	9.783,5	13.993,9	13.683,6
Andere ontvangsten	4.511,9	4.765,2	4.500,3
Totaal	92.084,8	96.015,6	95.866,6

Bron: Algemene Toelichting bij de initiële en de aangepaste begroting 2017

Het grootste gedeelte van de ontvangsten, met name 61,46%, is afkomstig uit de sociale zekerheidsbijdragen van de verschillende stelsels. De toelagen van de overheid (dit zijn de dotaties van de federale Staat en het aandeel van de deeltentiteiten in de bijdrageverminderingen) en de alternatieve financiering vertegenwoordigen één derde van de totale ontvangsten (33,84%). Vanaf 2017 is de wijze waarop de toelagen van de federale staat en de middelen van de alternatieve financiering worden berekend, gewijzigd. De middelen van de alternatieve financiering stijgen met 3.900,1 miljoen euro tegenover de voorlopige ontvangsten 2016. De toelagen van de federale Staat en de deeltentiteiten dalen met 1.771,9 miljoen euro.

2 Ontvangsten van de OISZ

In het stelsel van de werknemers bedragen de socialezekerheidsbijdragen (de bijdragen en verhogingen die de RSZ int bij de werkgevers) 48.418,4 miljoen euro, dit is een stijging met 52,3 miljoen euro (+0,1%) tegenover de initiële ramingen.

In de aangepaste ramingen is ook een niet verdeelde ontvangst ingeschreven van 114,3 miljoen euro voor het stelsel van de werknemers. Het gaat vooral over opbrengsten in de

strijd tegen de sociale fraude. In vergelijking met de initiële begroting is die geraamde opbrengst gedaald met 104,6 miljoen euro, omdat vroegere maatregelen in de strijd tegen de sociale fraude bij de begrotingscontrole zijn opgenomen in de basisgegevens voor de berekening van de sociale bijdragen.

In het stelsel van de zelfstandigen stijgen de sociale bijdragen met 296,3 miljoen euro ten opzichte van de ramingen in de initiële begroting. Die stijging is voornamelijk het gevolg van het feit dat de basis voor de berekening van de zelfstandigenbijdragen werd aangepast. Die houdt rekening met de bruto-inkohieringen van het eerste trimester 2017, geëxtrapoleerd naar het volledige jaar 2017. De raming van de ontvangsten uit bijdragen in de initiële begroting beruiste daarentegen op de door de Nationale Bank mee gedeelde inkomsten van drie jaar voordien.

In de aanpassing van de begroting 2017 wordt in het stelsel van de zelfstandigen de opbrengst uit de strijd tegen de sociale fraude geraamd op 11 miljoen euro (ten opzichte van 12,4 miljoen euro bij de initiële begroting). De daling is het gevolg van maatregelen uit het verleden die reeds in de berekeningsbasis van de bijdragen zijn opgenomen.

Het is moeilijk in te schatten wat de maatregelen ter bestrijding van de sociale fraude zullen opleveren om de budgettaire en financiële impact van de geplande maatregelen te evalueren.

3 Financiering van de sociale zekerheid door de federale Staat

In 2017 is de financiering van de sociale zekerheid hervormd. De nieuwe regels zijn vastgesteld in de wet van 18 april 2017¹⁰⁰. De wet stemt de financiering van de sociale zekerheid af op de structureel lagere uitgaven door de bevoegdheidsoverdrachten in het kader van de zesde Staatshervorming.

Zoals het Rekenhof in zijn commentaar bij de initiële begroting 2017 heeft uiteengezet¹⁰¹, krijgen de Globale Beheren van de RSZ en het RSVZ voortaan een jaarlijkse basisdotatie die wordt aangevuld met een evenwichtsdotatie. Die evenwichtsdotatie wordt bij de opmaak van de begroting voorlopig vastgesteld op het bedrag dat de Globale Beheren nodig hebben om hun begroting in evenwicht te brengen. Als de voorlopige realisaties van het boekjaar gekend zijn, wordt het definitieve bedrag vastgesteld. Daarvoor zal rekening worden gehouden met een aantal criteria (responsabiliseringsfactoren), zoals bv. de bijdrage van de sociale zekerheid tot de verwezenlijking van de budgettaire doelstellingen van het Stabiliteitspact, de weerslag van de maatregelen in de strijd tegen de sociale fraude en de eventuele kostprijs van de akkoorden gesloten met de sociale partners¹⁰².

De regering heeft de evenwichtsdotatie voor de RSZ-Globaal Beheer vastgelegd op 3.217,1 miljoen euro, dit is een stijging met 581,3 miljoen euro ten opzichte van de initiële

¹⁰⁰ Wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid, Belgisch Staatsblad van 28 april 2017.

¹⁰¹ Parl. St. Kamer, 6 juni 2016, DOC 54 2108/003 *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 55-59.

¹⁰² Artikelen 23 en 24 van de wet van 18 april 2017 geven die voorbeelden, maar de opsomming is niet exhaustief.

ramingen. Het RSVZ-Globaal Beheer krijgt in 2017 geen evenwichtsdotatie¹⁰³. Weliswaar bepaalt de wet van 18 april 2017 dat de toe te kennen evenwichtsdotatie ten minste 1/9^e bedraagt van het aan de RSZ-Globaal Beheer toegekende bedrag, maar het voor het RSVZ-Globaal Beheer bestemde bedrag kan worden verminderd als de begroting van het stelsel een overschot vertoont. Dat is het geval bij de begrotingscontrole 2017. Overeenkomstig artikel 24, §7, van de wet van 18 april 2017 wordt die beslissing in de algemene toelichting verantwoord¹⁰⁴.

De aan de sociale zekerheid overgedragen fiscale ontvangsten worden voor het jaar 2017 op 14.008 miljoen euro geraamd (tegenover 14.318 miljoen euro in de initiële begroting). Dat bedrag omvat niet alleen de alternatieve financiering van de sociale zekerheid maar ook de ontvangsten voor rekening van de RSZ, namelijk de ontvangsten van de Sociale Maribel (102,3 miljoen euro) en de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid (222,0 miljoen euro)¹⁰⁵.

De in de toewijzingsfondsen voor de alternatieve financiering van de sociale zekerheid voor 2017 opgenomen fiscale ontvangsten worden dus geraamd op 13.683,6 miljoen euro, een daling met 310 miljoen euro. Die ontvangsten bestaan uit btw-opbrengsten (10.469,5 miljoen euro) en uit middelen die worden voorafgenomen van de roerende voorheffing (3.214,2 miljoen euro).

De globale daling van de alternatieve financiering is te verklaren door het feit dat de ontvangsten inzake roerende voorheffing zijn gedaald¹⁰⁶ (-351 miljoen euro). Ook de btw-ontvangsten zijn gedaald (-50 miljoen euro), maar die daling wordt gecompenseerd door een hogere bijkomende financiering van de geneeskundige verzorging¹⁰⁷ (+91 miljoen euro, eveneens afkomstig van de btw). De koninklijke besluiten voor die alternatieve financiering van de geneeskundige verzorging zijn echter nog niet gepubliceerd¹⁰⁸.

In het stelsel van de werknemers dalen de middelen uit de alternatieve financiering met 238,8 miljoen euro tot 11.550,7 miljoen euro. De middelen uit de alternatieve financiering aan het stelsel van de zelfstandigen dalen eveneens met 71,4 miljoen euro tot 2.133 miljoen euro.

¹⁰³ Het in het Belgisch Staatsblad van 4 mei 2017 gepubliceerde koninklijk besluit van 18 april 2017 stelt de evenwichtsdotatie voor 2017 vast. De in dat besluit vermelde bedragen stemmen overeen met de bedragen die bij de initiële begroting zijn vastgesteld en moeten dus nog worden aangepast aan de beslissingen van de begrotingscontrole.

¹⁰⁴ Algemene toelichting, p. 134.

¹⁰⁵ Dat zijn dus geen fiscale ontvangsten die worden toegewezen aan de alternatieve financiering van de sociale zekerheid. De toewijzingsfondsen 66.35 (Sociale Maribel) en 66.38 (Bijzondere bijdrage sociale zekerheid) zouden moeten worden geschrapt en hun verrichtingen zouden moeten worden geboekt als verrichtingen voor rekening van derden.

¹⁰⁶ Voor de ontvangsten die worden voorafgenomen van de roerende voorheffing gelden de in artikel 3, §2, van de wet van 18 april 2017 vastgelegde minimumbedragen.

¹⁰⁷ De stijging van de overdrachten van het Globaal Beheer van de werknemers en van het Globaal Beheer van de zelfstandigen moet het begrotingsevenwicht van het RIZIV-Geneskundige verzorging waarborgen. Die bedragen worden voorafgenomen van de btw en rechtstreeks aan de twee Globale Beheren betaald.

¹⁰⁸ De nieuwe bedragen werden vastgelegd tijdens de ministerraad van 31 maart 2017.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2017 / 40

Tabel – Voorstel alternatieve financiering sociale zekerheid (in miljoen euro)

Alternatieve financiering	Bron	Bedragen	Wijze van bepaling
Werknemers – Bestemd voor RSZ Globaal Beheer			
Basis	btw	4.053,2	13,41% van de ontvangsten
	Roerende voorheffing	1.937,7	40,73% van de ontvangsten, opgetrokken tot het minimumbedrag
Tax shift	btw	1.179,5	Vastgesteld bedrag
	Roerende voorheffing	692,8	Vastgesteld bedrag
Geneeskundige verzorging	btw	3.687,5	Koninklijk besluit (nog te nemen)
Totaal		11.550,7	

Zelfstandigen – Bestemd voor het Fonds voor het financieel evenwicht in het sociaal statuut der zelfstandigen			
Basis	btw	1.006,5	3,33% van de ontvangsten
	Roerende voorheffing	481,6	10,12% van de ontvangsten, opgetrokken tot het minimumbedrag
Tax shift	btw	173,8	Vastgesteld bedrag
	Roerende voorheffing	102,1	Vastgesteld bedrag
Geneeskundige verzorging	btw	369,0	Koninklijk besluit (nog te nemen)
Totaal		2.133,0	

Bron: Rekenhof

Er valt op te merken dat de toewijzingen aan de sociale zekerheid in Tabel 3 "Terugbetalings- en toewijzingsfondsen" van de algemene uitgavenbegroting¹⁰⁹ niet werden

¹⁰⁹ Parl. St. Kamer, DOC 54 2411/001, Wetsontwerp houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017, p. 511-518.

aangepast. Die tabel vermeldt de bedragen van de initiële begroting 2017, waardoor de voorgestelde ontvangsten verschillen van die in de algemene toelichting¹¹⁰.

4 Andere stelsels

Tot de andere stelsels behoren de overheidspensioenen en de stelsels buiten globaal beheer. Die laatste bestaan uit het kapitalisatiestelsel van de tak arbeidsongevallen, het Asbestfonds, het stelsel van de plaatselijke en provinciale overheden en het stelsel van de overzeese sociale zekerheid, de bevoegdheden inzake tewerkstelling van de RVA en het Fonds voor Medische Ongevallen van het RIZIV.

Bij de begrotingscontrole 2017 zijn er zowel langs ontvangsten- als langs uitgavenzijde verschuivingen tussen de stelsels buiten globaal beheer en de pensioenen van de overheidssector (die sinds 1 april 2016 deel uitmaken van de Federale Pensioendienst).

Zo zijn de bijdragen aan het gesolidariseerd pensioenfonds van de tak van de plaatselijke en provinciale overheden (tot 31 december 2016 beheerd door DIBISS¹¹¹) in de aangepaste begroting begrepen in de ontvangsten voor de overheidspensioenen. In de initiële begroting werden die middelen nog opgenomen in de ontvangsten van de stelsels buiten globaal beheer. Ook de prestaties (d.i. de pensioenen van de plaatselijke en provinciale overheden) zijn verschoven van de uitgaven buiten globaal beheer naar de pensioenen van de overheidssector.

De gewijzigde indeling verklaart mee dat de bijdragen voor de overheidspensioenen ten opzichte van de initiële ramingen stijgen met 2.116,7 miljoen euro (+80,54%), terwijl de ontvangsten in de stelsels buiten globaal beheer dalen met 2.581,3 miljoen euro (-92,60%)¹¹².

¹¹⁰ *Parl. St. Kamer*, DOC 54 2409/001, Aanpassing van de begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2017, p. 18.

¹¹¹ Dienst voor Bijzondere Socialezekerheidsbijdragen. De activiteiten van die OISZ zijn sinds 1 januari 2017 overgedragen aan de RSZ en de Federale Pensioendienst.

¹¹² Door de verschuiving van de pensioenen van de plaatselijke en provinciale overheden naar het stelsel van de overheidspensioenen dalen ook de uitgaven van de stelsels buiten globaal beheer met 2.211,7 miljoen euro.

DEEL III**Uitgaven van entiteit I****HOOFDSTUK I****Algemene uitgavenbegroting -
Inleiding****1 Algemene evolutie van de uitgavenkredieten**

De vereffeningskredieten in de aangepaste begroting (109.758,2 miljoen euro) stijgen met 1.140,6 miljoen euro tegenover de initiële begroting 2017 (108.617,6 miljoen euro) voornamelijk als gevolg van de hogere overdrachten van inkomsten en kapitalen. Meer in het bijzonder betreft het de dotaties die de Staat toekent aan het globaal beheer van het stelsel van de werknemers (+581,3 miljoen euro), aan de DOSZ (+31,8 miljoen euro) en aan de Federale Pensioendienst voor de overheidssector (+40,6 miljoen euro)¹¹³. Er worden eveneens extra kredieten ingeschreven voor de financiering van het spoorwegvervoer (+45,2 miljoen euro)¹¹⁴ en van de OCMW's (+42,3 miljoen euro)¹¹⁵.

Er wordt overigens een nieuwe interdepartementale provisie ingeschreven in sectie 03 om de uitzonderlijke uitgaven te financieren voor de opvang van vluchtelingen (232,0 miljoen euro).

De kredieten op sectie 51 – FOD Financiën (rijksschuld) bestaan hoofdzakelijk uit de interestuitgaven (ESR-code 21), kredietverleningen en deelnemingen (ESR-code 8) en verrichtingen inzake aflossing en terugbetaling van schuldtitels. Deze laatste twee uitgavencategorieën hebben geen invloed op het vorderingensaldo. De geraamde daling van de interestlasten beïnvloedt wel het vorderingensaldo (-547,5 miljoen euro).

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de evolutie van de vereffeningskredieten in vergelijking met de initiële begroting 2017. Ze zijn opgesplitst volgens de economische classificatie (ESR).

¹¹³ Programma's 24.58.4 en 24.58.5.

¹¹⁴ Programma 33.51.1.

¹¹⁵ Programma 44.55.1.

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2017 / 43

Tabel – Evolutie van de vereffeningskredieten (in miljoen euro)

Omschrijving	Initiële begroting 2017	Aanpassing	Ontwerp van begrotings-aanpassing 2017
Personeel (ESR-code 11)	5.990,3	18,9	6.009,2
Werking (ESR-code 12)	1.744,6	-4,2	1.740,4
Investerings (ESR-code 7)	449,4	17,4	466,8
Inkomens- en kapitaaloverdrachten (ESR-codes 3 tot 6)	41.237,3 ¹¹⁶	869,4	42.106,7
Interesten (ESR-code 21)	79,1	-0,5	78,6
Provisies (ESR-code 0)	724,7	222,0	946,7
Kredietverleningen en deelnemingen (ESR-code 8)	102,0	0	102,0
Aflossingen van de schuld (ESR-code 9)	25,9	0	25,9
Subtotaal van de secties 01 tot 46	50.353,3	1.123,0	51.476,4
Werking (ESR-code 12)	29,6	7,5	37,1
Inkomens- en kapitaaloverdrachten (ESR-codes 3 tot 6)	2,7	-0,4	2,2
Interesten (ESR-code 21)	9.833,1	-547,5	9.285,6
Kredietverleningen en deelnemingen (ESR-code 8)	9.533,3	2.604,8	12.138,1
Aflossing van de schuld (ESR-code 9)	35.859,3	-1.726,3	34.133,0
Subtotaal van sectie 51	55.258,0	338,0	55.596,0
Inkomens- en kapitaaloverdrachten (ESR-code 3 tot 6)	3.006,3	-320,5	2.685,8
Subtotaal van sectie 52	3.006,3	-320,5	2.685,8
Totaal	108.617,6	1.140,6	109.758,2

Bron: Algemene uitgavenbegroting

¹¹⁶ Dit bedrag houdt rekening met de wijzigingen aangebracht door de amendementen nr. 1 en 2 van de regering (Parl. St. Kamer, DOC 54 2109/3). Daardoor werden onder andere 767,2 miljoen euro kredieten toegekend voor de financiering, voor rekening van de gemeenschappen, van een deel van de maximumfactuur en van bepaalde investeringen in de infrastructuur en de medisch-technische diensten van de ziekenhuizen (sectie 01, afdeling 36). Ze hebben eveneens de bedragen aangepast die aan de gemeenschappen verschuldigd zijn bij wijze van dotaties voor de financiering van de bevoegdheden die krachtens de zesde staatshervorming zijn overgedragen (sectie 01, afdeling 35).

2 Interdepartementale provisies

De provisionele kredieten die zijn ingeschreven in sectie 03 van de algemene uitgavenbegroting bedragen in het aangepast ontwerp 945,4 miljoen euro bij de vastleggingen en 932,7 miljoen euro bij de vereffeningen¹¹⁷. Dit is respectievelijk 217,8 miljoen euro en 222,0 miljoen euro meer dan in de initiële begroting.

Voor de algemene interdepartementale provisie¹¹⁸ bedragen de vastleggings- en vereffeningkredieten 374,2 miljoen euro, hetzij een verhoging met 19,6 miljoen euro. Deze stijging is het gevolg van de ondertekening van een sociaal akkoord in de sector van de geneeskundige verzorging (15,0 miljoen euro)¹¹⁹.

Volgens de algemene toelichting moet die provisie ook de bijkomende uitgaven ten laste nemen als gevolg van de indexering van de pensioenen in juni 2017, wat 3 maanden eerder is dan initieel werd verwacht. Die vervroegde indexering zou tot een globale bijkomende uitgave moeten leiden van 57,2 miljoen euro¹²⁰. Het aangepaste provisioneel krediet houdt hiermee dus rekening.

Het Rekenhof herinnert er overigens aan dat de provisie een enveloppe van 100,0 miljoen euro omvat voor "nieuwe initiatieven". Bij de voorstelling van de initiële begroting had de regering tegenover het Rekenhof verklaard dat dat bedrag in 2017 zou worden bestemd. De minister van Begroting had het Rekenhof in dat verband een indicatief overzicht gegeven van de verdeling van die kredieten onder de verschillende FOD's en POD's.

Thans is 15,1 miljoen euro aan kredieten ten laste van die provisie overgeheveld, voornamelijk om er gerechtskosten en schadevergoedingen voor het eerste kwartaal van 2017¹²¹ mee te financieren¹²².

Naast de algemene interdepartementale provisie omvat de algemene uitgavenbegroting nog twee andere provisies¹²³. De eerste provisie (232,0 miljoen euro aan vastleggingen en vereffeningen) wordt ingeschreven met de voorliggende aanpassing en is bestemd voor niet-structurele uitgaven inzake asiel en migratie¹²⁴. De tweede provisie bedraagt 339,2 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 326,6 miljoen euro aan vereffeningkredieten en is bestemd voor de financiering van de genomen maatregelen en de nieuwe initiatieven in het kader van de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme. De FOD Beleid en Ondersteuning houdt samen met de Inspectie van Financiën toezicht op de benutting van die kredieten. De kredieten worden gespreid over de verschillende FOD's, en dan

¹¹⁷ Programma 03.41.1 – Provisionele kredieten.

¹¹⁸ Basisallocatie 03.41.10.01.00.01.

¹¹⁹ Akkoord artsen-ziekenfondsen van 27 maart 2017.

¹²⁰ Algemene toelichting, p. 157.

¹²¹ In 2016 werd vanuit die interdepartementale provisie 374,9 miljoen euro aan vastleggingen (75,0% van de gestemde kredieten) en 336,0 miljoen euro aan vereffeningen (79,2% van de gestemde kredieten) overgeheveld.

¹²² Koninklijk besluit van 7 april 2017.

¹²³ Basisallocaties 03.41.10.01.00.03 en 03.41.10.01.00.04.

¹²⁴ Zie in dat verband de opmerkingen over de begroting van sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken.

voornamelijk de FOD Justitie, de FOD Binnenlandse Zaken, Defensie en de Politie¹²⁵. Voor elk van hen is het toegekende bedrag uitgesplitst over diverse projecten die verband houden met de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme. Er zijn ook bedragen vrijgemaakt voor projecten waarbij meerdere FOD's betrokken zijn, zoals *Cybersecurity*.

Bij de opmaak van dit verslag was 33,6 miljoen euro aan vastleggingen en 43,8 miljoen euro aan vereffeningen uit de provisie voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme overgeheveld¹²⁶.

De regering heeft voor het derde opeenvolgende jaar de flexibiliteitsclausule ingeroepen waarin de Europese regelgeving voorziet. Ter herinnering: die clausule maakt het mogelijk bepaalde uitgaven te neutraliseren bij de berekening van de te leveren structurele inspanning, voor zover het uitzonderlijke en niet-terugkerende uitgaven betreft. Die dubbele voorwaarde is onderworpen aan de goedkeuring van de Europese Commissie. Die zal a posteriori de verantwoordingen onderzoeken die de Belgische regering voorlegt¹²⁷. De neutralisering is evenwel tijdelijk, want de afwijking tegenover het aanpassingstraject moet de komende jaren worden weggewerkt. In 2017 kunnen 232,0 miljoen euro aan uitgaven in verband met asiel en 193,6 miljoen euro aan uitgaven in verband met de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme¹²⁸ worden geneutraliseerd.

Het Rekenhof stelt trouwens vast dat van de 400 miljoen euro¹²⁹ aan kredieten die in 2016 waren ingeschreven in de provisie voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme, 211,9 miljoen euro werd benut op het niveau van de vastleggingen (52,7%) en 172,2 miljoen euro op het niveau van de vereffeningen (43,0%).

Van de kredieten die in 2016 waren ingeschreven in de provisie voor niet-structurele uitgaven inzake asiel en migratie, werd 536,8 miljoen euro (82,5%) overgeheveld, zowel op het niveau van de vastleggingen als op dat van de vereffeningen. Van de provisie voor niet-structurele uitgaven inzake veiligheid, die in 2017 werd geschrapt, werd 90,9 miljoen euro benut op het niveau van de vereffeningen (96,7%).

3 Financiering van de deelstaten

De overgang van het vorderingensaldo naar het structureel saldo van entiteit I¹³⁰ wordt beïnvloed door twee correcties die samenhangen met de financiering van de gemeenschappen en de gewesten¹³¹. Die correcties hebben echter geen enkele invloed op de

¹²⁵ Zie in dat verband de opmerkingen over de secties 12 - FOD Justitie, 13 - FOD Binnenlandse Zaken en 17 - Federale Politie. Bij Defensie is het bedrag dat binnen de provisie werd toegekend (52,6 miljoen euro) nagenoeg volledig bestemd voor het inzetten van militairen op straat.

¹²⁶ Koninklijke besluiten van 7 april 2017 en van 2 mei 2017.

¹²⁷ De verantwoordingen aangaande de uitgaven in verband met de asielcrisis zijn opgenomen in een brief van 24 maart 2017 die de minister van Begroting richtte aan de voorzitter van de Europese Commissie.

¹²⁸ In een nota van 28 april 2017 deelde de Europese Commissie mee dat ze zich er niet tegen verzet dat de flexibiliteitsclausule in 2017 wordt ingeroepen voor de uitzonderlijke uitgaven in verband met de opvang van vluchtelingen.

¹²⁹ Programma 03.41.1 – Provisionele kredieten.

¹³⁰ Algemene toelichting, p. 12.

¹³¹ Die financiering wordt geregeld door de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

saldi van de gezamenlijke overheid aangezien tegenover elke verbetering van het saldo van entiteit I een verslechtering van het saldo van entiteit II staat¹³².

Ten eerste wordt het structureel saldo van entiteit I gunstig beïnvloed door het in aanmerking nemen van het "afrekeningssaldo BFW". De in uitvoering van de bijzondere financieringswet verschuldigde bedragen worden in de loop van het jaar vastgelegd op basis van voorlopige parameters. Pas in de loop van het volgende jaar kent men die effectieve parameters en worden de definitief verschuldigde bedragen bepaald. Overeenkomstig de door de Hoge Raad van Financiën ontwikkelde methodologie over het structureel saldo, moeten de definitief verschuldigde bedragen in aanmerking worden genomen zonder rekening te houden met de voorlopig berekende bedragen. Daaruit volgt dat het verschil tussen de op basis van de voorlopige parameters vastgelegde middelen en de middelen, vastgelegd op basis van de definitieve parameters, moet worden toegerekend aan het vorige begrotingsjaar¹³³. Voor 2017 belooft het positieve effect op het structureel saldo van entiteit I 260 miljoen euro.

Ten tweede wordt het structureel saldo van entiteit I gunstig beïnvloed door het in aanmerking nemen van het "eenmalig effect van de autonomiefactor"¹³⁴. Die correctie vloeit voort uit twee aanpassingen die samenhangen met het uitvoeren van de financieringswet, namelijk de definitieve bepaling van de aan de gewesten overgedragen fiscale uitgaven en die van de autonomiefactor. Meer bepaald:

- Sedert 2015 krijgen de gewesten middelen die samenhangen met de overdracht van bevoegdheden inzake fiscale uitgaven. Het totaalbedrag ervan kon men niet kennen bij het inwerking treden van de wet. Zoals de wet bepaalt, heeft het Rekenhof deze definitief geraamd in een verslag dat eind 2016 werd neergelegd. Het verschil tussen de voorlopig berekende bedragen en de definitief verschuldigde middelen werd voor de berekening van het vorderingensaldo gespreid over de jaren 2015 tot 2017.
- Voor de bepaling van de gewestelijke PB stemmen de gestorte bedragen overeen met de autonomiefactor, m.a.w. met een percentage van de "belasting Staat" van 2015 in de zin van artikel 5/1 van de bijzondere wet. Voor de jaren 2015 tot 2017 werd dat voorlopig percentage op 25,99% vastgelegd, mits latere regularisering. Het Rekenhof heeft in een verslag van 26 april 2017¹³⁵ de definitieve autonomiefactor bepaald. Die ligt lager (24,957%) dan de voorlopig vastgelegde factor. Daaruit volgt dat de gewesten te veel middelen hebben ontvangen. Die zullen moeten worden teruggestort aan de federale Staat. Die regularisatie bedraagt voor de drie gewesten samen 470,9 miljoen euro in 2015, 485,9 miljoen euro in 2016 en 503,1 miljoen euro in 2017, hetzij samen 1.459,9 miljoen euro. De bijzondere financieringswet bepaalt dat die terugbetaling in 2018 zal

¹³² Cf. echter punt 5.2 van deel I van het onderhavige verslag.

¹³³ Daaruit volgt eveneens dat als het vorderingensaldo van een bepaald jaar wordt beïnvloed door de herberekening van de in de loop van het voorgaande jaar verschuldigde bedragen, het eveneens wordt beïnvloed door de herberekening, in de loop van het jaar, van de voor het lopende jaar verschuldigde bedragen.

¹³⁴ Algemene toelichting, p. 12.

¹³⁵ Brief A 4-3.715.825 B1 aan de minister van Financiën.

gebeuren via afhoudingen van de aan de betrokken entiteiten overgedragen middelen¹³⁶.

4 Met de federale overheid te consolideren instellingen

4.1 ESR-saldo

De algemene toelichting bij de begroting bevat een opsomming van alle instellingen en fondsen, die niet in de begroting zijn opgenomen maar die deel uitmaken van de consolidatieperimeter¹³⁷, en een analyse van hun impact op het vorderingensaldo en op de overheidsschuld¹³⁸. Deze opsomming is evenwel niet volledig. De FOD Beleid en Ondersteuning benadrukt echter dat de instellingen vermeld in de opgave de belangrijkste stromen en saldi bevatten van de met de federale overheid te consolideren instellingen¹³⁹.

Bij de opmaak van de initiële begroting 2017 raamde de regering het ESR-saldo voor het begrotingsjaar 2017 van de met de federale overheid te consolideren instellingen op 159,6 miljoen euro, rekening houdend met een onderbenutting *ex ante* van 100 miljoen euro¹⁴⁰.

In zijn verslag van 10 maart 2017 heeft het Monitoringcomité het ESR-saldo 2017 van de met de federale overheid te consolideren instellingen op 125,4 miljoen euro geraamd, nog steeds rekening houdend met een waarschijnlijke *ex ante* onderbenutting van 100 miljoen euro¹⁴¹. In de raming viel het saldo 34,2 miljoen euro lager uit tegenover de initiële begroting. Het verslag verwees naar instellingen die in de voorafbeelding 2017 een negatief ESR-saldo vertoonden, hoewel ze geen afwijking hebben verkregen van de minister van Begroting op het principe van de ESR-neutraliteit.

De regering verwacht bij de begrotingscontrole een verbetering van het ESR-saldo van het Muntfonds¹⁴² en van de Nationale Kas voor Rampenschade¹⁴³ als gevolg van de daling van de uitgaven vergeleken met de cijfers van het Monitoringcomité.

De 10 federale wetenschappelijke instellingen, die deel uitmaken van de POD Wetenschapsbeleid, moeten een begroting in ESR-evenwicht indienen¹⁴⁴, behalve indien de

¹³⁶ Artikel 54, §1, lid 6 e.v., van de bijzondere financieringswet. De afhoudingen mogen echter niet meer bedragen dan 2% van de maandelijkse stortingen, met als gevolg dat de afhoudingen in de tijd worden gespreid.

¹³⁷ Zoals bepaald door het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

¹³⁸ Artikel 46 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

¹³⁹ Algemene toelichting, p. 92.

¹⁴⁰ Parl. St. Kamer, 23 november 2016, DOC 54 2107/001, *Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2017. Algemene toelichting*, p. 166.

¹⁴¹ Monitoringcomité, *Ramingen begrotingscontrole 2017*, 10 maart 2017, p. 63.

¹⁴² Het Monitoringcomité ging uit van een negatief ESR-saldo van 0,8 miljoen euro. De algemene toelichting geeft voor de aangepaste begroting 2017 een ESR-saldo van 4,7 miljoen euro op.

¹⁴³ In zijn rapport van 10 maart 2017 vermeldt het Monitoringcomité een negatief ESR-saldo van 6,9 miljoen euro. De Nationale Kas voor Rampenschade heeft volgens de algemene toelichting in de aangepaste begroting 2017 een ESR-saldo van 1,5 miljoen euro.

¹⁴⁴ Volgens het Monitoringcomité kwamen de federale wetenschappelijke instellingen globaal uit op een negatief ESR-saldo van 8,8 miljoen euro.

minister van Begroting een afwijking verleent¹⁴⁵. Het verschil met de cijfers in het monitoringverslag (-18,9 miljoen euro) is in de conclaafbeslissingen als een technische correctie verwerkt. Het vermindert de te leveren budgettaire inspanning met dit bedrag.

In het kader van de begrotingsaanpassing raamt de regering het ESR-saldo van de te consolideren instellingen op 144,6 miljoen euro, met een waarschijnlijke *ex ante* onderbenutting van 100 miljoen euro. Ten opzichte van de initiële begroting 2017 houdt de raming een verslechtering van het ESR-saldo in met 15 miljoen euro¹⁴⁶.

Het Rekenhof wijst er op dat de voorgelegde aangepaste begroting 2017 van het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen niet overeenkomstig de economische classificatie is opgemaakt. Dit bemoeilijkt de correcte berekening van het ESR-saldo. Hetzelfde geldt voor de Regie der Gevangenisarbeid en de Nationale Veiligheidsoverheid.

In bijkomende orde merkt het op dat volgens de algemene toelichting het ESR-saldo van de Regie der Gebouwen stijgt van 19,5 miljoen euro in de initiële begroting 2017 naar 23 miljoen euro in de aangepaste begroting 2017. Bij de berekening van het ESR-saldo van de aangepaste begroting zijn echter de ontvangsten op het artikel 444.12 "Opname reserve Financieringsfonds" (21,3 miljoen euro) ten onrechte mee opgenomen in de berekening van het ESR-saldo. De FOD Beleid en Ondersteuning gaat met de opmerking akkoord maar wijst erop dat het vooropgestelde ESR-saldo niet in het gedrang komt wegens de voorziene ontvangst (30 miljoen euro) uit de geplande verkoop in 2017 van de voormalige rijkswachtkazernes in Etterbeek. Het Rekenhof kan deze informatie niet verifiëren omdat de Regie der Gebouwen de lijst van de te verkopen gebouwen niet ter beschikking heeft gesteld.

4.2 Ontbrekende begrotingsdocumenten

De Kamer van volksvertegenwoordigers keurt de begrotingen van de instellingen van openbaar nut van categorie A¹⁴⁷ en van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer¹⁴⁸ goed¹⁴⁹. De begrotingen van de parastatalen van categorie B worden in een bijlage aan de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting aan de Kamer meegedeeld. Van de 71

¹⁴⁵ In het kader van de renovatiewerken heeft de minister van Begroting het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika de toelating gegeven in 2017 een begroting in te dienen met een negatief ESR-saldo van 1,6 miljoen euro. Voor de vereffening in 2017 van uitgaven die verband houden met de in 2015 toegekende uitzonderlijke dotatie voor eenmalige investeringen kregen volgende federale wetenschappelijke instellingen een afwijking op het principe van de ESR-neutraliteit: Koninklijke Bibliotheek van België (negatief saldo van 1,2 miljoen euro), de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis (negatief saldo van 0,4 miljoen euro) en de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België (negatief saldo van 0,4 miljoen euro). Het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen mag de verhuisoperatie van een dienst prefinancieren door gebruik te maken van de reserves (negatief saldo van 0,3 miljoen euro).

¹⁴⁶ Algemene Toelichting, p. 97.

¹⁴⁷ Wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de Rijkscomptabiliteit

¹⁴⁸ Wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de Rijkscomptabiliteit

¹⁴⁹ Net zoals bij de initiële begroting 2017 (*Parl. St. Kamer*, 5 december 2016, DOC 54 2108/003, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 66) stelt het Rekenhof vast dat de begroting van het Poolsecretariaat, staatsdienst met afzonderlijk beheer, in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting niet ter goedkeuring is voorgelegd.

in de lijst van de FOD Beleid en Ondersteuning opgenomen instellingen zijn er 42 waarvan de begrotingen in de parlementaire stukken moeten worden gepubliceerd.

Volgens de algemene toelichting wijzigt het initiële ESR-saldo van bepaalde staatsdiensten en parastatalen van categorie A als gevolg van de aanpassing van hun begroting. Die aanpassing wordt echter als dusdanig niet ter goedkeuring van de Kamer voorgelegd. Het Rekenhof stelt vast dat die goedkeuring ten onrechte enkel wordt gevraagd bij een verhoging van de dotatie die ten voordele van de instelling of dienst in de uitgavenbegroting van de Staat wordt uitgetrokken, wat indruist tegen de toepasselijke wettelijke bepalingen.

5 Nieuwe maatregelen inzake veiligheid en strijd tegen het terrorisme

De regering heeft in de ministerraad van 14 mei 2017 voor 2017 en de volgende jaren een reeks nieuwe maatregelen bekrachtigd voor de veiligheid en de strijd tegen het terrorisme. Vanaf 2018 zullen die maatregelen worden gefinancierd door onder meer elk jaar een bijkomende inspanning te doen van 105 miljoen euro¹⁵⁰. Bij die beslissing formuleert het Rekenhof de volgende opmerkingen:

- door de timing kon met die extra kosten geen rekening worden gehouden bij het opstellen van het stabiliteitsprogramma 2017-2020 dat begin mei 2017 aan de Europese Commissie werd toegezonden. Dat geldt vooral voor de twee criteria van de verbetering van het structureel saldo en de jaarlijkse groei van de overheidsuitgaven. Het Rekenhof herinnert er in dat verband aan dat de jaarlijkse groei van de overheidsuitgaven lager moet zijn dan het door de Commissie vastgelegde referentiepercentage, tenzij die groei wordt gecompenseerd door lagere uitgaven of bijkomende structurele ontvangsten¹⁵¹;
- er is ook in een extra bedrag van 28,1 miljoen euro voorzien voor de financiering van nieuwe maatregelen inzake veiligheid en strijd tegen het terrorisme in 2017. Die nieuwe uitgaven worden gefinancierd door de overdracht van kredieten uit de algemene interdepartementale provisie, ingeschreven in sectie 03 van de algemene uitgavenbegroting¹⁵².

¹⁵⁰ "Nieuwe maatregelen 2017-2019", p. 39.

¹⁵¹ Artikel 5, 1, 3^e lid, b) en 5^e lid, van verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, gewijzigd door verordening (EU) nr. 1175/2011 van 16 november 2011.

¹⁵² Basisallocatie 03.41.10.01.00.01.

HOOFDSTUK II

Secties van de algemene uitgavenbegroting

Sectie 12 – FOD Justitie

1 Stijging van de personeelskredieten

De stijging van de personeelskredieten met 15,87 miljoen euro is het gevolg van de beslissing van de ministerraad van 31 maart 2017 om het personeelsbeleid te versterken door 15 miljoen euro aan bijkomende middelen toe te kennen.

Die toename betreft in hoofdzaak de bezoldiging van het statutaire en het niet-statutaire personeel van het centraal bestuur (+1 miljoen euro)¹⁵³, van de penitentiaire inrichtingen (+4,8 miljoen euro)¹⁵⁴ en van de rechterlijke orde (+8,2 miljoen euro)¹⁵⁵. Ook verhogen de personeelskredieten van het statutaire buitenpersoneel en het statutaire administratieve personeel van de dienst Veiligheid van de Staat (+0,8 miljoen euro)¹⁵⁶. Daarnaast worden bijkomende personeelskredieten toegekend aan twee bijzondere diensten, namelijk het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie¹⁵⁷ en de Federale Bemiddelingscommissie¹⁵⁸.

Bovendien werd 1,9 miljoen euro aan kredieten overgeheveld¹⁵⁹ vanuit de provisie voor uitgaven inzake de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme, naar de basisallocaties betreffende het personeel van het gevangeniswezen en van de rechterlijke orde¹⁶⁰.

2 Daling van de werkingskredieten

De kredieten bestemd voor de werkingsuitgaven verminderen met 22,5 miljoen euro.

De termijnen nodig om bepaalde activiteiten uit te voeren verantwoorden grotendeels deze vermindering (20,5 miljoen euro):

¹⁵³ Basisallocaties 12.21.01.11.00.03 en 12.40.01.11.00.03.

¹⁵⁴ Basisallocaties 12.51.01.11.00.03 en 12.51.01.11.00.04.

¹⁵⁵ Basisallocaties 12.56.01.11.00.03 en 12.56.01.11.00.04.

¹⁵⁶ Basisallocaties 12.55.01.11.00.03 en 12.55.04.11.00.04.

¹⁵⁷ Basisallocaties 12.62.10.11.00.03 en 12.62.20.11.00.03.

¹⁵⁸ Basisallocatie 12.62.80.11.00.04.

¹⁵⁹ Koninklijk besluit van 7 april 2017 en van 2 mei 2017 houdende gedeeltelijke verdeling, betreffende de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017 bestemd tot het dekken van de uitgaven betreffende de versterking van de genomen maatregelen alsook de nieuwe initiatieven inzake de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme.

¹⁶⁰ Basisallocaties 12.51.01.11.00.03, 12.56.01.11.00.03 en 12.56.01.11.00.04.

- 1,8 miljoen euro voor de contractkosten van de nieuwe forensische psychiatrische centra¹⁶¹. Het nieuwe FPC van Antwerpen zou immers pas operationeel zijn op 1 augustus 2017;
- 11,3 miljoen euro voor het Crossborder-project. Het departement gaat ervan uit dat de eerste fase¹⁶² pas op 1 juli 2017 zal uitgevoerd zijn¹⁶³. Omtrent de ontwikkeling van technische applicaties, keurde de ministerraad van 10 maart 2017 de onderhandelingen met en de bestellingen bij diverse dienstverleners goed. Deze moeten gebeuren binnen de limieten van het vastgelegde maximumbudget¹⁶⁴ en het juridische kader¹⁶⁵;
- 7,4 miljoen euro voor vergoedingen van advocaten in het raam van de juridische tweedelijnsbijstand¹⁶⁶. De wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand is op 1 mei in werking getreden¹⁶⁷. De FOD Justitie beheert dit fonds dat wordt gefinancierd door de bijdragen van 20 euro die behoudens uitzonderingen bij civiele zaken en bij strafzaken worden geïnd¹⁶⁸. Die ontvangsten vervullen de financiering van het systeem van de juridische tweedelijnsbijstand¹⁶⁹. Elke maand moet de FOD aan de Ordes van de balies het bedrag van de ontvangsten meedelen. Bovendien moet de minister van Justitie elk jaar in de loop van januari aan die instanties meedelen hoeveel bijdragen het fonds in totaal ontving in het voorgaande dienstjaar. Er werd een omzendbrief¹⁷⁰ opgesteld met daarin de richtlijnen voor de toepassing en verwerking van de invorderingen ten gunste van het fonds.

3 Risico op de ontoereikendheid van de werkingskredieten

3.1 Te laag geraamd

Het Rekenhof beschikt niet over precieze gegevens over de budgettaire gevolgen van de beoogde nieuwe initiatieven zoals de creatie van een digitale gegevensstroom (elektronische PV's, gebruik van het e-PV)¹⁷¹, de modernisering en de informatisering van de burgerlijke stand waartoe de ministerraad besliste¹⁷², en de oprichting van het Centraal

¹⁶¹ Basisallocatie 12.51.71.12.11.36.

¹⁶² Geautomatiseerd zoeken naar betalingen, en oprichting van een viertalige website en callcenter.

¹⁶³ Basisallocaties 12.56.05.12.11.24 en 12.56.05.74.22.04.

¹⁶⁴ Basisallocatie 12.56.05.74.22.04: 5,26 miljoen euro inclusief btw op jaarbasis, verminderd met een overeenstemmend bedrag (-657.000 euro).

¹⁶⁵ Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 maart 2006 tot uitvoering van artikel 44/1, lid 5, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

¹⁶⁶ Basisallocaties 12.56.11.34.41.49 en 12.56.11.34.41.50.

¹⁶⁷ Belgisch Staatsblad van 31 maart 2017 en koninklijk besluit van 26 april 2017, Belgisch Staatsblad van 27 april 2017.

¹⁶⁸ Voor zaken die bepleit worden voor de Raad van State en voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zou een bijdrage aan het fonds verschuldigd kunnen zijn, maar het wetgevend proces werd opgesplitst en overgezonden aan de Senaat (cf. Kamer, DOC 54 1851/012 & 014, 54 2350/001 en Senaat, DOC 6-328/1).

¹⁶⁹ Basisallocatie 12.56.11.34.41.49. De bijdrage is gekoppeld aan de index van de consumptieprijzen.

¹⁷⁰ Omzendbrief nr. 256 van 21 april 2017 en FAQ versie 1 van 28 april 2017.

¹⁷¹ Redesign, punt 5 van traject 4 (Operationele excellentie binnen het beleidsdomein Veiligheid).

¹⁷² Ministerraad van 9 december 2016, punt 4.

Register Solvabiliteit in uitvoering van de wet van 1 december 2016¹⁷³. Het kan zich bijgevolg niet uitspreken over de vraag of de kredieten toereikend zijn.

3.2 Achterstallige betalingen en onbetaalde facturen

Op 10 april 2017 beliepen de achterstallige betalingen van gerechtskosten 18,05 miljoen euro, bij gebrek aan voldoende kredieten in 2016.

Het Rekenhof stelt sinds 2015 vast dat de jaarlijkse kredieten¹⁷⁴ (71,2 miljoen euro in 2015, 73,3 miljoen euro in 2016 en 77,3 miljoen euro in 2017) ontoereikend zijn.

Volgens de administratie zou jaarlijks 106,0 miljoen euro aan kredieten nodig zijn om te vermijden dat recurrente achterstallen ontstaan op het vlak van de gerechtskosten. Rekening houdende met de diverse kostenbesparende maatregelen die in 2015 werden genomen¹⁷⁵ en die door de ministerraad op 11,8 miljoen euro werden geraamd, zou dat basisbedrag kunnen worden teruggebracht tot 94,2 miljoen euro. Dat laatste bedrag zou kunnen evolueren op grond van twee maatregelen die onlangs werden goedgekeurd¹⁷⁶. Hierdoor kan de kredietbenutting ofwel toenemen (tarifiering van de prestaties van vertalers en tolken in strafzaken op vordering van de gerechtelijke overheden) zonder dat die toename precies kan worden becijferd, ofwel dalen (wettelijke samenwerking op het vlak van elektronische communicatie: -6,8 miljoen euro)¹⁷⁷.

Om de structurele onderfinanciering van de medische kosten, de voeding en het onderhoud van gedetineerden¹⁷⁸ weg te werken, vroeg de administratie 26,1 miljoen euro aan bijkomende kredieten. De FOD Beleid en Ondersteuning verwees naar de provisionele kredieten¹⁷⁹, waar een enveloppe van 100 miljoen euro bestemd is voor nieuwe initiatieven. Het Rekenhof heeft de uitsplitsing van die kredieten over de verschillende FOD's bekomen. Het deel voor de FOD Justitie bedraagt 22,2 miljoen euro.

Op grond van wetsbepaling 2.12.7 in de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017, mogen die vroeger ontstane of aangegeane verplichtingen worden vastgelegd en vereffend ten laste van kredieten van het lopende begrotingsjaar.

Het Rekenhof stelt echter vast dat de verantwoordingen niet toelaten te beoordelen of de kredieten van de aangepaste begroting 2017 toereikend zijn voor die uitgaven, dan wel of de achterstallige betalingen kunnen worden weggewerkt met kredietoverdrachten.

¹⁷³ Wet van 1 december 2016 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en de faillissementswet van 8 augustus 1997 met het oog op de invoering van het Centraal Register Solvabiliteit (Belgisch Staatsblad van 11 januari 2017).

¹⁷⁴ Basisallocatie 12.56.03.12.11.40.

¹⁷⁵ Beperking van de kosten verbonden aan het optreden van een gerechtsdeurwaarder op vordering van de gerechtelijke autoriteiten, herziening van het proces inzake DNA-analyse en de bijbehorende tarifiering, herziening van de modaliteiten voor speekseltests en bloedproeven in het raam van rijden onder invloed.

¹⁷⁶ Koninklijke besluiten van 8 november en 22 december 2016.

¹⁷⁷ Ministerraad van 7 juli 2016, punt 19.

¹⁷⁸ Basisallocatie 12.51.32.12.11.31.

¹⁷⁹ Ingeschreven op basisallocatie 41 10 01.00.01 - Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van gerechtskosten en schadevergoedingen, achterstallige premies voor competentieontwikkeling, cybersecurity, investeringen in Defensie en andere diverse uitgaven.

4 Provisionele kredieten

Binnen de globale enveloppe van de provisie voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme¹⁸⁰ is voor 2017 75,3 miljoen euro aan vastleggingen en 85,0 miljoen euro aan vereffeningen gereserveerd voor de FOD Justitie. Die bedragen worden uitgesplitst over diverse projecten. De FOD Beleid en Ondersteuning monitort deze projecten.

Een eerste verdelingsbesluit maakte het mogelijk 1 miljoen euro over te hevelen, voornamelijk voor personeelsuitgaven (zie hoger, punt 1.1). Een tweede verdelingsbesluit van 2 mei 2017 heeft betrekking op een bedrag van 1,5 miljoen euro aan vastleggingen en 1,3 miljoen euro aan vereffeningen. Het betreft voornamelijk werkingskredieten van het centraal bestuur en personeelskredieten voor de rechterlijke orde en de Veiligheid van de Staat (zie punt 1.1 hierboven).

In 2016 werd vanuit diezelfde provisie nagenoeg 23,4 miljoen euro aan bijkomende kredieten toegekend¹⁸¹. Volgens de inlichtingen die de administratie verstrekke, wordt eenzelfde bedrag momenteel overgeheveld voor de financiering van de extra uitgaven inzake gerechtskosten in Brussel - Kanaalplan (7,4 miljoen euro) en buiten Brussel (16 miljoen euro).

Bovendien besliste de ministerraad van 31 maart 2017 aanvullend 2,6 miljoen euro toe te kennen ten laste van die provisie, voor niet-recurrente projecten. Het Rekenhof ontving hieromtrent geen precieze informatie.

¹⁸⁰ Zie ook het hoofdstuk over de interdepartementale provisies.

¹⁸¹ Koninklijk besluit van 21 juli 2016, Belgisch Staatsblad van 2 augustus 2016.

Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

1 Algemene evolutie van de kredieten

Het Rekenhof merkt op dat in de aangepaste begroting van sectie 13 voor het jaar 2017 de vastleggingskredieten met 38,6 miljoen euro stijgen (van 1.437,2 miljoen euro tot 1.475,8 miljoen euro). De vereffeningskredieten stijgen met 28,9 miljoen euro (van 1.431,1 euro tot 1.460,0 miljoen euro).

Die stijging is hoofdzakelijk het gevolg van enerzijds de verhoging van de geplande financiering voor de Brusselse gemeenten en instellingen (+8,7 miljoen euro) en anderzijds nieuwe uitgaven door de verhoging (+14,6 miljoen euro) van de toelagen van het Federaal Europees Fonds voor Asiel en Migratie (AMIF) en Interne Veiligheid (ISF). Ook is een bedrag van 5,4 miljoen euro ingeschreven voor de terugbetaling van de uitgaven door de RVA ten gunste van het preventie- en veiligheidspersoneel.

Het bedrag van de dotatie ten voordele van Fedasil blijft overigens ongewijzigd. Om de extra uitgaven van de asielcrisis in 2017 te financieren, is een nieuwe provisie¹⁸² ingeschreven voor de financiering van de niet-structurele uitgaven voor asiel en migratie van 232 miljoen euro. Hiervan is een bedrag van 168 miljoen euro gereserveerd voor het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil).

2 Programma 13.40.4-Financiering van gemeenten, gewesten en andere instellingen

De begroting van de FOD Binnenlandse Zaken bevat de kredieten die nodig zijn voor de volledige compensatie van de vrijstelling van onroerende voorheffing voor bepaalde gebouwen (de dode hand), hoofdzakelijk ten voordele van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest¹⁸³. Het voorliggend ontwerp wijzigt de kredieten van twee basisallocaties op significante wijze. Enerzijds werden 9,7 miljoen euro¹⁸⁴ bijkomende kredieten ingeschreven overeenkomstig de verhoging van de opcentiemen van de agglomeratie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (van 589 naar 989¹⁸⁵). Anderzijds heeft de definitieve vaststelling in januari 2017, na de goedkeuring van de initiële begroting, van de kadastrale inkomens die in aanmerking komen voor de compensatie "dode hand", geleid tot een daling van de kredieten met 1,6 miljoen euro¹⁸⁶.

De aan dat programma toegekende kredieten zijn in totaal met 8,7 miljoen euro verhoogd.

¹⁸² Basisallocatie 03.41.10.01.00.03.

¹⁸³ Artikel 63 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten, zoals gewijzigd door de artikelen 2 en 6 van de bijzondere wet van 19 juli 2012 houdende een correcte financiering van de Brusselse Instellingen. Alsook artikel 2 in fine van de bijzondere wet van 19 juli 2012 houdende een correcte financiering van de Brusselse Instellingen.

¹⁸⁴ Basisallocatie 40.40.45.35.04.

¹⁸⁵ Verordening van 18 december 2015 tot wijziging van de agglomeratieopcentiemen op de onroerende voorheffing en van de aanvullende agglomeratiebelasting op de personenbelasting.

¹⁸⁶ Basisallocatie 40.40.45.35.07.

3 Programma 13.56.8 – Lokale integrale veiligheid

Op dit programma¹⁸⁷ is een bedrag van 5,4 miljoen euro ingeschreven voor de financiering van de terugbetaling van de uitgaven van de RVA¹⁸⁸ in het kader van de maatregelen ter bevordering van de aanwerving van langdurig werklozen als preventie- en veiligheidspersoneel in gemeenten die een veiligheidscontract met de FOD Binnenlandse Zaken¹⁸⁹ hebben gesloten. Die maatregelen behelzen een forfaitaire vermindering van de werkgeversbijdragen RSZPPO, evenals de toekenning van een werktoelage die de werkgever aftrekt van de te betalen bezoldiging. Vanaf 1 januari 2018 zullen die financiële tegemoetkomingen worden vervangen door een toelage die rechtstreeks aan de begunstigde gemeenten wordt gestort.

Voorafgaand aan de overdracht van nodige middelen en in afwachting van de financiering door de FOD Binnenlandse Zaken van de gemeenten in het raam van het actief houden van het preventie- en veiligheidspersoneel (PVP), laat het nieuwe artikel 2.13.3 van de aangepaste begroting in overgangsregeling de terugbetaling van de door de RVA verrichte uitgaven toe.

4 Organisatieafdeling 71: Federaal Europees Fonds voor Asiel en Migratie (AMIF) en Interne Veiligheid (ISF)

In het kader van de uitvoering van het herplaatsings-/hervestigingsprogramma, bepaald in de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 van de Raad, zijn extra gelden aan België toegekend. De FOD Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het goed beheer van de aan België toegekende Europese toelagen in verband met de programmering 2014-2020 van de activiteiten van het Fonds AMIF en ISF.

De daartoe in de initiële begroting 2017 ingeschreven kredieten waren reeds aanzienlijk gestegen tegenover de kredieten van 2016. Ze bedroegen immers 35,2 miljoen euro voor de vastleggingen (10,2 miljoen euro in 2016) en 32,2 miljoen euro voor de vereffeningen (8,7 miljoen euro in 2016).

Parallel daarmee stegen de in de initiële middelenbegroting ingeschreven ontvangsten¹⁹⁰ van 14,7 miljoen euro in 2016 naar 33,4 miljoen euro in 2017.

Om de liquiditeitsproblemen door de laattijdige storting van de Europese subsidies op te lossen, voorzag artikel 2.13.7 van de initiële algemene uitgavenbegroting in een vastleggingsmachtiging van 35,2 miljoen euro (41,4 miljoen euro in 2016). In afwijking van artikel 62 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat liet het artikel tegelijk een debetpositie van 9,2 miljoen euro toe bij de vereffeningen (14,6 miljoen euro in 2016).

¹⁸⁷ Basisallocatie 56.81.42.40.01.

¹⁸⁸ In het kader van het plan Activa PVP (preventie- en veiligheidspersoneel).

¹⁸⁹ Ingevolge de zesde staatshervorming werden de bevoegdheden inzake "activa" vanaf 1 januari 2015 naar de gewesten overgedragen, met uitzondering van de Activa PVP die naar de FOD Binnenlandse Zaken moeten worden overgedragen.

¹⁹⁰ Titel I, sectie II, hoofdstuk 13, artikel 39.10.06 – Ontvangen subsidies vanuit de Europese Commissie of door derden ontvangen financiering voor het uitvoeren van projecten in het kader van het Federaal Europees Fonds voor Asiel en Migratie en Interne Veiligheid (ontvangsten toegewezen aan programma 13-71-1).

Om aan de door België aangegane Europese verplichtingen te voldoen, verhoogt artikel 2.13.1 van de aangepaste begroting 2017 de vastleggingsmachtiging met 24,3 miljoen euro. Deze stijgt hierdoor van 35,2 miljoen euro naar 59,5 miljoen euro.

De aangepaste begroting verhoogt daarenboven de aan dit programma toegekende kredieten met 24,3 miljoen euro voor de vastleggingen (die stijgen van 35,2 miljoen euro naar 59,5 miljoen euro) en met 14,6 miljoen euro voor de vereffeningen (die stijgen van 32,2 miljoen euro naar 46,8 miljoen euro).

De uitgaven van 25,1 miljoen euro voor het "*Resettlement and Relocation*"-programma (dat door Fedasil wordt beheerd)¹⁹¹ moeten nog gedeeltelijk worden vastgelegd. België heeft eveneens voor 11,8 miljoen euro verbintenissen aangegaan voor een aanvullend programma dat in 2017 zal worden geïmplementeerd. De in dat kader voor 2017 geplande activiteiten moeten bijdragen tot de billijke spreiding van de vluchtelingen binnen Europa.

De raming van de voor dat fonds bestemde ontvangsten werd naar beneden bijgesteld, zodat het bedrag van 33,4 miljoen euro met 8,3 miljoen euro daalde tot 25,1 miljoen euro.

Deze vermindering wordt hoofdzakelijk verantwoord door het feit dat in 2016 reeds een aanzienlijk voorschot is ontvangen voor het "*Resettlement and Relocation*"-programma. Door de vertraging bij de uitvoering van het programma kon slechts een klein deel ervan effectief worden aangewend.

Door de schommelende ontvangsten, de achterstand bij de uitvoering van de programma's en de verplichting om de uitgaven door de Europese Commissie te laten goedkeuren, is het Rekenhof van oordeel dat een strikte opvolging noodzakelijk blijft. Dit moet toelaten de ontvangsten en de uitgaven beter met elkaar te vergelijken om een toename van de debetpositie van dat fonds te vermijden.

5 Dotatie Fedasil

In de algemene uitgavenbegroting voor 2017 werd een krediet van 259,87 miljoen euro¹⁹² ingeschreven voor de dotatie aan Fedasil, d.i. 17,4 miljoen euro minder dan in 2016.

De ministerraad van 20 oktober 2016¹⁹³ besliste overigens dat in 2017 22 miljoen euro structureel moet worden bespaard op de werking van Fedasil. Ook moet een nieuw capaciteitsplan worden geïmplementeerd om het aantal opvangplaatsen structureel af te bouwen van 36.000 naar 16.000. De ministerraad van 31 maart 2017¹⁹⁴ plant vanaf april in een maandelijkse monitoring van de uitgaven van de instelling, die aan hem zal moeten worden voorgelegd, en in het kader hiervan de oprichting van een werkgroep.

Ondanks de daling van het aantal asielaanvragen, zijn nog niet alle effecten van de uitzonderlijke toestroom van asielzoekers tijdens de periode van mei 2015 tot begin 2016 weggewerkt. Het is daarom noodzakelijk het aantal opvangplaatsen tot eind 2017 op een hoger niveau te handhaven (zijnde 25.000 plaatsen tegenover 16.000 plaatsen). Die

¹⁹¹ Herplaatsing en hervestiging.

¹⁹² Basisallocatie 40.42.41.40.44.

¹⁹³ Beslissingen van de ministerraad van 20 oktober 2016, begrotingsnotificaties 2016 – 2017, p. 16.

¹⁹⁴ Beslissingen van de ministerraad van 31 maart 2017, notificaties van de begrotingscontrole 2017, p. 4.

toestand is toe te schrijven aan het feit dat de normale wachtperiode voor het aanvragen van het vluchtelingenstatuut door het Commissariaat Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen zes maanden bedraagt. Die termijn wordt vaak overschreden en in de tussentijd blijft de vluchteling ten laste van het opvangnetwerk. De termijn wordt verlengd indien een asielzoeker bezwaar aantekent. Bepaalde groepen, zoals niet-begeleide minderjarigen of ernstig zieke personen kunnen overigens een verblijfsverlenging in dat netwerk krijgen. Na het bekomen van het vluchtelingenstatuut kan het zoeken naar een woning bovendien voor extra moeilijkheden zorgen. Tot slot heeft België zich, ingevolge de Europese beslissingen inzake herplaatsing en hervestiging, ertoe verbonden 2.550 personen op te vangen in 2017.

Om de uitzonderlijke en tijdelijke extra uitgaven ingevolge de asielcrisis te financieren, worden er in de aangepaste begroting binnen een afzonderlijke provisie 168 miljoen euro aanvullende kredieten voor Fedasil ingeschreven. Die kredieten zullen op basis van de effectieve behoeften kunnen worden gevraagd.

6 Kredieten bestemd voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme

Om niet-structurele uitgaven voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme te financieren, is in sectie 03 van de initiële begroting 2017¹⁹⁵ een provisioneel krediet ingeschreven (373,1 miljoen euro aan vastleggingszijde, 356,2 miljoen euro aan vereffeningszijde).

Hiervan is 11,7 miljoen aan vastleggingszijde en 11,9 miljoen aan vereffeningszijde bestemd voor de uitgaven van de FOD Binnenlandse Zaken. Er is met name 0,04 miljoen euro voor het OCAD en 2,4 miljoen euro voor project 112 gereserveerd.

Voor het OCAD moeten de kosten van de eerste installatie van de 16 geplande aanwervingen ten laste worden genomen.

Voor project 112 moet het toegekende bedrag de gedeeltelijke financiering van de aan de ministerraad van 31 maart 2017 voorgelegde projecten mogelijk maken, namelijk de precalltaking, het supraprovinciaal netwerk en de creatie van het nummer 1722 voor niet-dringende oproepen.

Bij het afsluiten van dit verslag was maar 1,05 miljoen euro naar de FOD Binnenlandse Zaken overgeheveld door de overdrachtsbesluiten van 7 april en 2 mei 2017¹⁹⁶ voor de uitgaven voor informatica¹⁹⁷ (0,25 miljoen euro) en voor project 112¹⁹⁸ (0,8 miljoen euro).

¹⁹⁵ Basisallocatie 03.41.10.01.00.04.

¹⁹⁶ Koninklijke besluiten van 7 april en 2 mei 2017 houdende gedeeltelijke verdeling, betreffende de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017 bestemd tot het dekken van de uitgaven betreffende de versterking van de genomen maatregelen alsook de nieuwe initiatieven inzake de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme.

¹⁹⁷ Basisallocatie 13.21.01.12.11.04.

¹⁹⁸ Basisallocatie 13.63.20.61.71.02.

Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

1 Administratieve blokkering van de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking

Met de omzendbrief betreffende het mechanisme van begrotingsbehoedzaamheid en de blokkering van de kredieten voor het begrotingsjaar 2017 blokkeerde de ministerraad van 20 januari 2017 de vastleggings- en vereffeningskredieten 2017 van ontwikkelingssamenwerking¹⁹⁹ met 120 miljoen euro²⁰⁰. Indien het de bedoeling is de kredieten van ontwikkelingssamenwerking structureel niet te gebruiken, beveelt het Rekenhof nogmaals aan de kredieten in de algemene uitgavenbegroting effectief te verminderen in plaats van ze in de loop van het jaar administratief te blokkeren²⁰¹. De begroting moet immers een zo getrouw mogelijke weergave zijn van de te verwachten uitgaven.

Ook in het begrotingsjaar 2016 blokkeerde de regering de kredieten van ontwikkelingssamenwerking en dit voor 135 miljoen euro, exclusief de blokkering van de ESR-code 8 uitgaven voor 15 miljoen euro²⁰². Door deze blokkering moest de afdeling Ontwikkelingssamenwerking onder meer de laatste schijf van de verplichte bijdrage aan het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)²⁰³ 2016 op het begrotingsjaar 2017 aanrekenen (bijna 25 miljoen euro).

¹⁹⁹ Organisatieafdeling 14.54 – Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp.

²⁰⁰ De afdeling Ontwikkelingssamenwerking kon zelf de blokkering aan de basisallocaties toewijzen en ze blokkeerde onder meer (voorlopig) de vereffeningskredieten van de basisallocaties:

- 14.54.10.54.52.45 – Begrotingshulp: 12,681 miljoen euro van de 34,681 miljoen euro;
- 14.54.11.54.52.43 – Samenwerking via andere donoren: 5,3 miljoen euro van de 25,3 miljoen euro;
- 14.54.13.54.52.31 – Samenwerking in het buitenland in het kader van kredietverzekering verbonden aan gouvernementele samenwerking: 6,0 miljoen euro van de 6,0 miljoen euro;
- 14.54.16.35.60.49 – Maatschappijopbouw en goed bestuur: 10,328 miljoen euro van de 33,328 miljoen euro;
- 14.54.20.35.60.72 – Ondersteuning aan de bijdrage van de organisaties van de civiele maatschappij en institutionele actoren in de realisatie van de doelen van de gemeenschappelijke kaders: 10,180 miljoen euro van de 159,0 miljoen euro;
- 14.54.31.35.40.02 – Vrijwillige meerjarige bijdragen aan de internationale partnerorganisaties van de multilaterale samenwerking (met uitzondering van de onderzoeksprogramma's inzake landbouw): 10,0 miljoen euro van de 84,0 miljoen euro;
- 14.54.34.35.10.09 – Aandeel van België in het Europees Ontwikkelingsfonds: 26,284 miljoen euro van de 153,679 miljoen euro;
- 14.54.44.35.60.45 – Financing for Development via Aid for Trade – Eerlijke en duurzame handel: 5,5 miljoen euro van de 8,717 miljoen euro;
- 14.54.61.35.40.01 – Multilaterale samenwerking in het kader van de internationale financiering van het klimaatbeleid: 5,0 miljoen euro van de 39,232 miljoen euro.

²⁰¹ Zie ook *Parl. St. Kamer*, 6 juni 2016, DOC 54 1804/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016, verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 6 juni 2016*, p. 53.

²⁰² De effectieve onderbenutting van de kredieten van ontwikkelingssamenwerking bedroeg in 2016 onder meer hierdoor 141,3 miljoen euro (zonder de onderbenutting van de ESR-code 8 uitgaven van 29,8 miljoen euro).

²⁰³ Basisallocatie 14.54.34.35.10.09 – Aandeel van België in het Europees Ontwikkelingsfonds.

Eenzelfde probleem stelt zich wellicht voor 2017. Door de blokkering van de EOF-kredieten in 2017 (26,3 miljoen euro) is het departement immers van oordeel dat het waarschijnlijk de laatste schijf van de EOF-bijdrage 2017 niet zal kunnen vereffenen.

2 Beperking van de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking

De vereffeningskredieten 2017 voor ontwikkelingssamenwerking bedragen 1.242,5 miljoen euro en dit rekening houdende met index- en wisselkoersaanpassingen, de al vastgelegde betalingsverplichtingen en de besparingen zoals beslist tijdens de hieronder vermelde begrotingsconclaven²⁰⁴.

De regering besliste tijdens het begrotingsconclaf van 15 oktober 2014 de besparingen op de kredieten ontwikkelingssamenwerking lineair te laten toenemen van 150 miljoen euro in 2015 tot 270,3 miljoen euro in 2019²⁰⁵. Op basis van deze beslissing bedraagt de besparing voor 2017 210,2 miljoen euro. Naar aanleiding van de opmaak van de initiële begroting 2017 (begrotingsconclaf van 20 oktober 2016) verhoogde de regering de besparingen op de kredieten ontwikkelingssamenwerking vanaf 2017 structureel met 25 miljoen. Voor 2017 moest de afdeling Ontwikkelingssamenwerking dus 235,15 miljoen euro besparen²⁰⁶.

De budgettaire ruimte binnen de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking is hierdoor beperkt. Voor het lidmaatschap van België van de Internationale Ontwikkelingsassociatie (IDA) van de Wereldbank besliste de regering in december 2016 daarom om een deel van de IDA-bijdrage niet langer via de kredieten van de afdeling Ontwikkelingssamenwerking te laten verlopen²⁰⁷.

Daarnaast besliste de regering in maart 2017 ook om de (vrijwillige) bijdrage voor de 14^{de} wedersamenstelling van de middelen van het Afrikaans Ontwikkelingsfonds (AOF) te beperken tot 72 miljoen euro^{208 209}.

Het Rekenhof wijst erop dat de vereffeningskredieten met betrekking tot de IDA- en AOF-bijdragen in de volgende jaren zullen stijgen. Deze stijging is in de eerste plaats het gevolg van de beslissing van de regering om de betalingen van de bijdragen aan de IDA en het AOF te spreiden over negen jaar in plaats van drie jaar. Zo is in de begroting 2017 rekening gehouden met de vierde van de zes resterende betalingen van de basisbijdrage voor de 17^{de} IDA-wedersamenstelling. Deze bijdrage bedraagt 42,2 miljoen euro. Voor de 18^{de} wedersamenstelling zijn er volgens de FOD voor de basisbijdrage slechts betalingen

²⁰⁴ Tegenover 1.331,3 miljoen euro in 2016 (1.270,69 miljoen euro naar aanleiding van de aangepaste begroting 2016 en 60,6 miljoen euro ingevolge de verdeling van de provisie voor asiel en migratie voor voornamelijk de uitzonderlijke betaling van 57,6 miljoen euro aan de *Turkey Refugee Facility*), 1.222,9 miljoen euro in 2015 en 1.355,7 miljoen euro in 2014.

²⁰⁵ Zie ook *Parl. St. Kamer*, 23 november 2016, DOC 54 2107/001, *Algemene toelichting initiële begroting 2017 - Solidariteitsnota*, p. 140-144.

²⁰⁶ Conform het lineair uitgestippelde besparingstraject van 15 oktober 2014 komt daar in 2018 en 2019 telkens nog 30,1 miljoen euro bij (tot respectievelijk 265,2 en 295,3 miljoen euro).

²⁰⁷ De wedersamenstelling is goedgekeurd door de ministerraad maar nog niet in een koninklijk besluit omgezet.

²⁰⁸ Zie activiteit 14.54.33 – Bijdragen aan ontwikkelingsbanken, basisallocatie 14.54.33.54.42.07 – Verplichte bijdragen aan en deelnemingen in ontwikkelingsbanken en garantiefondsen voor privé-investeringen.

²⁰⁹ De wedersamenstelling is goedgekeurd door de ministerraad maar nog niet in een koninklijk besluit omgezet.

verschuldigd vanaf 2018 waarbij vanaf 2019 de betalingen oplopen tot jaarlijks ruim 35 miljoen euro²¹⁰.

Wat de 14^{de} wedersamenstelling van de middelen van het AOF betreft, is in de begroting 2017 rekening gehouden met de eerste van negen (variabele) betalingen en dit voor 7,8 miljoen euro²¹¹.

De afdeling Ontwikkelingssamenwerking zal hogervermelde kredieten over drie jaar verder moeten verhogen voor de betaling van de volgende IDA- en AOF-wedersamenstellingen (in principe 2020). Voor de AOF-wedersamenstelling is dit nogmaals van toepassing over zes jaar.

Naar aanleiding van de opmaak van de aangepaste begroting 2017 is er daarnaast in de voorbije maanden twijfel ontstaan over de ESR-aanrekening van de bijdragen aan de ontwikkelingsbanken. Het INR behandelt daarbij momenteel een adviesaanvraag van de federale overheid over de aanrekening van de bijdrage voor de 18^{de} IDA-wedersamenstelling.

Het INR is immers van oordeel dat als er een vaststaand recht wordt gecreëerd en het bedrag gekend is, het bedrag volledig moet worden aangerekend op het ogenblik dat het recht ontstaat en dit ongeacht de betalingskalender²¹². Dit is echter maar van toepassing in zoverre dat de bijdrage *unqualified* is. Dit betekent dat er geen bijkomende voorwaarden moet worden vervuld alvorens de bijdrage verschuldigd is. Indien de bijdrage daarentegen *qualified* is, waarbij er nog aanvullende voorwaarden moeten worden vervuld, is dit niet van toepassing.

Indien zal blijken dat de hogervermelde 18^{de} IDA-wedersamenstelling en de 14^{de} AOF-wedersamenstelling effectief *unqualified* zijn, zullen de ESR-uitgaven 2017 voor de afdeling Ontwikkelingssamenwerking stijgen met het bedrag van de nieuwe wedersamenstellingen (respectievelijk 297,1 miljoen euro en 72 miljoen euro) en dalen met de vooropgestelde vereffeningen (respectievelijk 42,2 miljoen euro en 7,8 miljoen euro). Dit is dus een stijging van de uitgaven in 2017 met 319,1 miljoen euro.

²¹⁰ Betalingsschema basisbijdrage 18^{de} wedersamenstelling van de middelen van IDA van 2017 in de periode 2018-2026: 17,2, 30,6, 43,1, 37,4, 36,2, 36,6, 36,2, 32,7 en 27,1 miljoen euro.

²¹¹ Tegenover in 2016 de derde betaling van de drie betalingen van 30 miljoen euro voor de 13^{de} wedersamenstelling.

²¹² Het INR stelt daarbij wel dat deze aanrekeningswijze momenteel nog niet door alle landen wordt gevolgd. Eurostat bereidt hierover een *guidance note* voor die echter normaal de bestaande aanrekeningswijze van het INR zal bevestigen.

Sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging

1 Algemeen

Ten opzichte van de initiële begroting 2017 blijven de kredieten van de aangepaste begroting onveranderd. De vastleggingskredieten bedragen 2.550,9 miljoen euro, de vereffeningskredieten 2.480,8 miljoen euro.

Om de beperkte wijziging in de werkings- en investeringsbehoeften op te vangen²¹³, heeft het departement een aantal kredieten herverdeeld²¹⁴ en de opgelegde administratieve blokkering naar andere uitgavenkredieten verschoven²¹⁵.

2 Verantwoording algemene uitgavenbegroting en meerjarenbegroting

Wat Defensie betreft, bevat de algemene uitgavenbegroting noch een verantwoording noch een meerjarenbegroting voor de periode 2015-2019²¹⁶. Zoals in zijn rapport bij de initiële begroting 2017²¹⁷, wijst het Rekenhof er op dat het investeringsprogramma 2016-2030 de meerjarenbegroting sterk zal beïnvloeden.

Het bedrag dat de regering heeft begroot voor de uitvoering van dit investeringsprogramma bedraagt 9,2 miljard euro²¹⁸. De budgettaire vastleggingen zijn mogelijk vanaf 2017. De regering besliste om de vereffeningskredieten hiervoor pas in de periode 2020-2030 vrij te maken.

De regering heeft hiervoor in 2017 88,6 miljoen euro aan vastleggingskredieten ingeschreven. De belangrijkste vastleggingen zijn evenwel gepland voor 2018 en 2019²¹⁹. De

²¹³ Aan vastleggingszijde betreft het voornamelijk werkings- of investeringsuitgaven waarvan de vastlegging initieel was gepland voor 2016, maar die pas dit jaar konden worden vastgelegd. Wat de vereffeningskredieten betreft, zijn de gewijzigde behoeften toe te schrijven aan laattijdige leveringen waardoor de facturen pas dit jaar werden ontvangen i.p.v. 2016.

²¹⁴ Het betreft een herverdeling van 7,5 miljoen euro aan vastleggingskredieten en van 3,3 miljoen euro aan vereffeningskredieten.

²¹⁵ Het betreft een verschuiving van 3,1 miljoen euro. De omzendbrief van 20 januari 2017 betreffende het mechanisme van begrotingsbehoedzaamheid en blokkering van kredieten voor het begrotingsjaar 2017 legde de administratieve blokkering voor Defensie vast op 22,9 miljoen euro.

²¹⁶ *Parl. St. Kamer, 27 april 2017, DOC 54 2411/001, Wetsontwerp houdende de eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017.*

²¹⁷ *Parl. St. Kamer, 5 december 2016, Doc 54 2108/003, Commentaar en opmerkingen bij ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*

²¹⁸ *Parl. St. Kamer, 7 november 2016, DOC 54 2137/001, Wetsontwerp houdende de militaire programmering van investeringen voor de periode 2016-2030.*

²¹⁹ Op basis van de bijlagen van vermeld *Parl. St. Kamer, DOC 54 2137/001*, betreft het onder meer: Drone systemen (180 miljoen in 2018), Militaire inlichtingendienst – cyber – *Influence* (71,7 miljoen over de periode 2019-2030), IMINT-ISTAR (179 miljoen over de periode 2018-2026), de aankoop van gemotoriseerde gevechtsvoertuigen (1,01 miljard euro in 2018) en bijhorende uitrusting (844 miljoen over de periode 2017-2029), *Special Operations Forces* (257 miljoen over de periode 2017-2027), CRBN en EOD capaciteit (30,4 miljoen over de periode 2017-2027), upgrade NH 90 (41,1 miljoen in 2019), 34 nieuwe gevechtsvliegtuigen met eerste upgrade (3,5 miljard euro), multirole tanker (300 miljoen in 2018), 2 multipurpose fregatten en tactische drones (1,03 miljard euro in de periode 2018-2023), 6 mijnenbestrijdingsvaartuigen (932 miljoen in 2018), overige maritieme programma's (21 miljoen in de periode 2019-2021) en ondersteunend materieel (250 miljoen over de periode 2018-2026).

Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting 2017 / **62**

regering besliste om de vastleggingsmiddelen die voortvloeien uit de strategische visie, slechts bij de opmaak van initiële begroting 2018 in te schrijven.

De meerjarenbegroting laat dus momenteel niet toe de volledigheid van de geplande verbintenissen van Defensie op middellange termijn te beoordelen.

Sectie 17 – Federale Politie en geïntegreerde werking – Algemene evolutie van de begroting

Algemene evolutie van de kredieten

De kredieten die in sectie 17 van de aangepaste algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2017 zijn ingeschreven, liggen 21,5 miljoen euro hoger dan in de initiële begroting, zowel bij de vastleggingen (1.926,5 miljoen euro in plaats van 1.905,0 miljoen euro) als bij de vereffeningen (1.921,8 miljoen euro in plaats van 1.900,3 miljoen euro). Die stijging is het gevolg van de aanpassing van de kredieten voor de dotaties die aan de politiezones en de gemeenten worden gestort, in uitvoering van de wet van 7 december 1998²²⁰ (+12,6 miljoen euro in programma 17.90.1). Zij houdt ook verband met de uitvoering van de geïntegreerde werking (+2,1 miljoen euro in programma 17.90.2), met de gemeenschappelijke werkings- en investeringsuitgaven van de federale politie (+3,4 miljoen euro in programma 17.90.3) en met de werkings- en investeringsuitgaven van de bestuurlijke politie (+2,1 miljoen euro in programma 17.41.2).

Overeenkomstig de beslissing van de ministerraad van 31 maart 2017²²¹ nemen een aantal structurele kredieten toe. De kredieten voor de bezoldiging van het gedetacheerd personeel dalen echter (-7,4 miljoen euro in programma 17.43.1).

Volgens de inlichtingen die aan het Rekenhof werden meegedeeld, zijn in de interdepartementale provisie voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme eveneens bijkomende middelen ingeschreven voor sectie 17. Het gaat om 132,9 miljoen euro aan vastleggingen (waarvan 52,8 miljoen euro structureel) en om 118,9 miljoen euro aan vereffeningen (waarvan 53,3 miljoen euro structureel).

²²⁰ Ingevolge de publicatie van de waarde van de gezondheidsindex van december 2016 in het Belgisch Staatsblad van 30 december 2016, moet aan de politiezones een bijkomende indexering worden toegekend bij wijze van saldo van de federale basisdotatie voor 2016.

²²¹ Ministerraad van 31 maart 2017 – Notificatie begrotingscontrole 2017, p. 7-8.

Sectie 19 – Regie der Gebouwen

Deze sectie bevat de dotaties waarmee de Regie der Gebouwen²²² de huisvesting van de diensten van de Staat financiert, alsook de internationale verplichtingen van de Staat op het vlak van immobiëlen.

Het Rekenhof heeft de berekening en het gebruik van deze dotaties nagegaan op basis van de eigen begroting van de Regie die is opgenomen in deel 6 "Instellingen van Openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting²²³.

1 Investeringsdotatie (basisallocatie 19.55.21.61.41.03)

Met deze dotatie financiert de Regie de projecten van het investeringsprogramma 2017 en van de voorgaande jaren²²⁴. De investeringsdotatie bedraagt 85,5 miljoen euro en is niet gewijzigd tegenover de initiële begroting 2017.

Vastgoedstrategie en investeringsprogramma

De Regie moet overeenkomstig artikel 5, §2, van haar organieke wet een meerjarenplan voor de vastgoedbehoeftes opmaken. Dit meerjarenplan bestaat uit een gecoördineerde vastgoedstrategie, een tactisch masterplan en een operationeel plan²²⁵.

Zoals in zijn rapport bij de initiële begroting, wijst het Rekenhof er op dat deze plannen ook bij de indiening van het huidig ontwerp niet zijn goedgekeurd²²⁶. Het investeringsprogramma 2017 is nog niet definitief goedgekeurd.

De berekening van de investeringsuitgaven voor 2017 gebeurt op basis van het krediet van het vorige jaar en blijft een louter theoretische oefening. Er is dus geen verband met een reële planning van de investeringsprojecten. Het Rekenhof kan bijgevolg niet nagaan of de kredieten zullen volstaan om de reële investeringsbehoeften te financieren.

Financiering van de restauratie van het nationaal patrimonium

De Regie staat ook in voor de restauratie- en renovatiewerken van het nationaal patrimonium. In principe financiert de Nationale Loterij deze werken door middel van een

²²² De Regie der Gebouwen is een openbare instelling van categorie A zoals bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. De Regie is opgericht met de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen (voortaan organieke wet genoemd).

²²³ *Parl. St. Kamer*, 27 april 2017, DOC 54 2411/001, *Wetsontwerp houdende eerste aanpassing van de Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 529.

²²⁴ Deze investeringsdotatie is binnen de begroting van de Regie verdeeld over de artikelen 533.01, 533.03, 533.12, 533.13, 533.14, 533.16, 536.02 en 536.13. Ongeveer één vierde van de kredieten is bestemd voor het investeringsprogramma 2017. Het resterende deel is voor de financiering van de investeringsprogramma's van de voorgaande jaren.

²²⁵ Het strategisch en tactisch plan legt de strategie, de ligging en de programmatie vast van de vastgoedoperaties. Het operationeel plan dat jaarlijks moet worden geactualiseerd, legt de uit te voeren vastgoedoperaties voor de komende drie jaar vast.

²²⁶ Zie ook *Parl. St., Kamer*, 5 december 2016, DOC 54 2108/003, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 84.

subsidie²²⁷. De Regie schrijft hiervoor in haar begroting een ontvangst in van 8,8 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst er op dat de Regie sinds 2010 deze subsidies niet meer heeft ontvangen²²⁸. Er is nog steeds discussie omtrent de modaliteiten van de subsidie. Hierdoor moest de Regie de voorgaande jaren deze werken financieren met de investeringsdotatie, wat leidde tot een herschikking van projecten. Het Rekenhof weet niet of de Regie in 2017 deze subsidie zal ontvangen.

2 Huurdotatie (basisallocatie 19.55.22.41.40.01)

Met de huurdotatie betaalt de Regie de huurgelden en de aanpassingswerken in gehuurde gebouwen. De huurdotatie daalt tegenover de initiële begroting 2017 met 2,1 miljoen euro tot 475,9 miljoen euro.

De Regie raamt deze uitgaven op 511 miljoen euro, of een stijging van 33 miljoen euro tegenover de initiële begroting 2017. Deze stijging is hoofdzakelijk het gevolg van nog te betalen aanpassingswerken van voorgaande jaren (5,4 miljoen euro), van nieuwe aanpassingswerken (26 miljoen euro), van een indexaanpassing op de huurgelden (1,8 miljoen euro) en van de hogere bezetterslasten in het WTC II-gebouw (0,8 miljoen euro).

Tijdens het bilateraal overleg over de aangepaste begroting 2017 is beslist enkel de indexverhoging op de huurgelden van 1,8 miljoen euro en een volumestijging van 1,1 miljoen euro te aanvaarden.

Daarnaast besliste de ministerraad om in het kader van de *redesign* van de federale overheid de dotaties aan de Regie met 10 miljoen euro te verminderen, waarvan 5 miljoen euro op de huurdotatie en 5 miljoen euro op de dotatie voor eigen werking (zie punt 3)²²⁹. Hierbij is geen rekening gehouden met de nog te betalen aanpassingswerken uit voorgaande jaren (5,4 miljoen euro). De toegekende huurdotatie zal dus wellicht ontoereikend zijn.

De behoefte aan bijkomende kredieten voor nieuwe aanpassingswerken (26 miljoen euro) is hoofdzakelijk het gevolg van de werken die moeten gebeuren in het kader van het meerjarig bezettingsplan Brussel I. Dit plan, goedgekeurd door de ministerraad van 18 december 2015²³⁰, ging uit van een maximaal gebruik van de nieuwe arbeidsvormen (*dynamic office*, telewerken,...) en het niet langer verlengen van het huurcontract van het WTC II-gebouw dat eindigt op 31 december 2018. Het bestond uit 2 sleutelprojecten:

²²⁷ De financiering van de restauratiewerken aan het nationaal patrimonium wordt jaarlijks opgenomen in het koninklijk besluit tot bepaling van het verdelingsplan van de subsidies van de Nationale Loterij.

²²⁸ Zie bijkomend ook *Parl. St.*, Kamer, 5 december 2016, DOC 54 2108/003, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 84-88 en het 173^{ste} Boek van het Rekenhof, p. 59-66.

²²⁹ Het redesignprogramma is een veranderproject om de efficiëntie van de overheid te verhogen en de dienstverlening aan burgers en ondernemingen te verbeteren. In deze context zijn 8 verbetertrajecten geïdentificeerd. Het traject 3 "beheer van het vastgoedpatrimonium" moet in 2017 10 miljoen euro opleveren.

²³⁰ Door de impact van de zesde Staatshervorming en door een daling van het aantal federale ambtenaren gaf de ministerraad van 15 oktober 2014 de Regie de opdracht een programma te starten om de huuruitgaven met 5% te verminderen.

Pachéco²³¹ en Gulden Vlieslaan²³². Deze projecten zouden op termijn een structurele besparing opleveren op de huurgelden (meer dan 11,4 miljoen euro vanaf 2021), de kantooroppervlakte (meer dan 23.500 m²) en de bezetterslasten.

De behoeften van de klanten en de raming van de kostprijs van de aanpassingswerken bleken hoger te liggen dan initieel geraamd waardoor de uitvoering van het plan gedeeltelijk werd opgeschort.

De ministerraad van 31 maart 2017 besprak een aangepast voorstel van dat bezettingsplan, alsook nieuwe voorstellen in het kader van het *redesign*-project om de huisvesting van de federale overheidsdiensten te optimaliseren²³³.

Het meerjarig bezettingsplan Brussel I is nu opgesplitst in 4 dossiers:

- een meerjarig bezettingsplan I-bis voor de verhuizing van de diensten van WTC II;
- de creatie van een aanmeldcentrum te Neder-Over-Heembeek;
- de verwerving van het Galilee-gebouw via een koop/huuroptie van de eigenaar Belfius en de integratie van het FAGG en de FOD VVVL met het RIZIV;
- de huisvesting van de FOD Beleid en Ondersteuning in WTC III.

Dezelfde ministerraad besliste om onder het voorzitterschap van de Regie een specifieke *task force* op te richten. Deze heeft als opdracht om tegen eind april 2017 een kostenbatenanalyse²³⁴ en een monitoring van de uitvoering op te maken. Deze analyse was op het moment van de opmaak van dit rapport nog niet beschikbaar.

De onduidelijkheid over deze huisvestingsprojecten heeft tot gevolg dat de Regie de noodzakelijke aanpassingswerken niet kan aanvatten en mogelijks hierdoor het huurcontract WTC II ook na 2018 zal moeten verlengen. Het Rekenhof wijst er bijkomend op dat mocht de ministerraad over deze huisvestingsprojecten een beslissing nemen, hiervoor in de huurdotatie geen budgettaire ruimte beschikbaar is.

²³¹ Volgende overheidsdiensten en instellingen maakten deel uit van deze verhuisbeweging: de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL), het Federaal Agentschap voor de Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (FAGG), de FOD Binnenlandse Zaken, de Pensioendienst voor de Overheidssector en de POD Maatschappelijke Integratie.

²³² Volgende overheidsdiensten en instellingen maakten deel uit van deze verhuisbeweging: de FOD Budget & Beheerscontrole (FOD B&B), de FOD Personeel & Organisatie (FOD P&O), de Regie der Gebouwen en Unia.

²³³ Aan de ministerraad is voorgesteld om in het kader van de *redesign* een structurele samenwerking te creëren tussen de FOD VVVL en het RIZIV en deze te hergroeperen in één gebouw. Hierdoor zouden de FOD VVVL en het FAGG niet langer verhuizen naar het Pachécogebouw. Omdat deze verhuis niet kon doorgaan, kon ook het gebouw Eurostation niet meer op tijd worden vrijgemaakt voor de diensten van de FOD Binnenlandse Zaken die zijn gehuisvest in het WTC II-gebouw. Ook project 2 "Guldenvlies" van het oorspronkelijke plan is achteraf gewijzigd. Er was een hergroepering voorzien van de diensten van de FOD B&B en de FOD P&O naar de Guldenvlieslaan. Deze diensten zullen voortaan gehuisvest worden in het WTC III-gebouw.

²³⁴ De analyse bevat onder meer een verantwoording van de verschillen in kostprijs, een verdere uitwerking en identificatie van de efficiëntiewinsten en het voorstellen van compensaties.

3 Dotatie eigen werking (basisallocatie 19.55.22.41.40.02)

Met deze dotatie betaalt de Regie in hoofdzaak de wedden, lonen, vergoedingen en werkingskosten van haar eigen personeel. Deze dotatie bedraagt 82,6 miljoen euro en daalt tegenover de initiële begroting met 5 miljoen euro.

Deze daling is integraal toe te schrijven aan de hierboven vermelde vermindering van de dotaties aan de Regie in het kader van de *redesign* van de federale administratie (10 miljoen euro)²³⁵. Zoals bij de initiële begroting 2017²³⁶, merkt het Rekenhof op dat tegenover deze verminderde dotatie geen herstructureringssoefening staat. Dit strookt niet met het opzet van het redesignprogramma²³⁷.

Rekening houdende met de besparingen van de voorbije jaren (-20% in 2015 en bijkomend jaarlijks 2% van 2016 tot en met 2019) daalt bij het huidig ontwerp het krediet voor de eigen werking van de Regie (hoofdstuk 52 van de eigen begroting) met 16% en het investeringskrediet (afdeling 55 van de eigen begroting) met 18%.

4 Dotatie bezetterslasten kabinetten (basisallocatie 19.55.22.41.40.09)

Met deze dotatie betaalde de Regie tot eind 2016 diverse onderhoudskosten (liften, centrale verwarming, telefoon- en elektriciteitsinstallaties,...) van bepaalde beleidscellen. De ministerraad van 20 oktober 2016 besliste om vanaf 2017 de bestaande definitie van de bezetterslasten voor alle beleidscellen²³⁸ uit te breiden met o.m. uitgaven van schoonmaak, energie, water en bewaking.

Zoals opgemerkt bij de initiële begroting 2017²³⁹, is het Rekenhof van mening dat in het kader van de specialiteit van de begroting, en om de bezetters te responsabiliseren voor hun uitgaven, de kredieten moeten ingeschreven zijn binnen de begroting van de verschillende beleidscellen en niet binnen de begroting van de Regie.

5 Financiële reserve

De Regie beschikte op 31 december 2016 over een financiële reserve van 88,2 miljoen euro²⁴⁰. Deze reserve is het gevolg van de opbrengsten uit de onroerende verrichtingen en de niet volledige aanwending van de jaarlijkse dotaties.

²³⁵ Zoals gezegd moet traject 3 "beheer van het vastgoedpatrimonium" van het redesignprogramma in 2017 10 miljoen euro opleveren. De dotatie "eigen werking" en de huurdotatie (basisallocatie 55.22.41.40.01) zijn hiervoor beide verminderd met 5 miljoen euro (zie ook punt 2).

²³⁶ Zie hiervoor ook *Parl. St.*, Kamer, 5 december 2016, DOC 54 2108/003, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 64-66.

²³⁷ De ministerraad van 22 april 2016 besliste dat de minister van Ambtenarenzaken er moest op toezien dat het voorziene rendement zou worden gehaald zonder bijkomende lineaire besparingen op te leggen aan de departementen.

²³⁸ Een limitatieve lijst met uitgaven is opgenomen in de verantwoordingsnota van de Regie bij de initiële begroting 2017 (*Parl. St.* Kamer, 23 november 2016; DOC 54 2110/013).

²³⁹ *Parl. St.*, Kamer, 5 december 2016, DOC 54 2108/003, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 64-66.

²⁴⁰ De Regie beschikte eind 2016 ook nog over 58,7 miljoen euro aan beschikbare gelden op de zichtrekening die ze gebruikt voor haar dagelijks beheer.

Zoals bepaald in artikel 335 van de programmawet van 22 december 1989, kan de Regie de opbrengsten van de onroerende verrichtingen aanwenden voor haar opdrachten²⁴¹. Wat het niet-aangewende gedeelte van de dotaties betreft, ontbreekt echter dergelijke toelating. Het Rekenhof acht het daarom aangewezen ook hiervoor te bepalen in welke mate en waarvoor het niet aangewende gedeelte van de dotaties kan worden gebruikt.

Voorts merkt het Rekenhof op dat de opbrengsten uit onroerende verrichtingen in 2015 en 2016 respectievelijk 34,9 en 49,2 miljoen euro bedroegen. Voor 2017 raamt de Regie deze op 5,5 miljoen euro²⁴². De Regie bezorgde het Rekenhof nog geen lijst van het vastgoed dat in 2017 zou worden verkocht. Het Rekenhof kan dus de juistheid van deze ontvangstenraming niet beoordelen.

Tot slot zal volgens het aangepaste ontwerp de Regie de opbrengsten uit de onroerende verrichtingen uit voorgaande jaren aanwenden voor²⁴³:

- de aankoop van het gerenoveerde gebouw in Péronnes-lez-Binche ad 16,3 miljoen euro²⁴⁴;
- de lichting van de aankoopoptie van het gebouw "Kouterpoort" in Gent ad 5 miljoen euro.

²⁴¹ Jaarlijks gebruikt de Regie 5,5 miljoen euro van de opbrengsten voor het investeringsprogramma. De opbrengsten van de voorgaande jaren die niet zijn aangewend worden overgedragen naar het volgende jaar. De Regie boekt deze opbrengsten niet op een aparte financiële rekening. Deze worden bij de algemene middelen gevoegd.

²⁴² De Regie boekt deze opbrengsten op het artikel 414.09 "Financieringsfonds".

²⁴³ De opname en de aanwending van de reserve zijn vanaf het huidige ontwerp transparant opgenomen in de begrotingstabel en de verantwoordingsnota.

²⁴⁴ Beslissing van de ministerraad van 4 april 2014.

Sectie 23 – FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg

1 Algemene evolutie van de kredieten

Het Rekenhof stelt vast dat de vastleggingskredieten van de aangepaste begroting 2017 van sectie 23, stijgen van 241,3 miljoen euro tot 248,5 miljoen euro (+7,3 miljoen euro tegenover de initiële begroting). De vereffeningkredieten stijgen van 241,7 miljoen euro tot 250 miljoen euro (+8,3 miljoen euro). In de initiële begroting 2017 was al een opmerkelijke stijging vastgesteld als gevolg van de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid²⁴⁵.

Algemene Directie Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt

De belangrijkste krediettoename betreft de voor de RVA bestemde dotatie inzake federale uitgaven voor loopbaanonderbreking en de thematische verlopen voor de publieke sector. Die dotatie stijgt tot 145,9 miljoen euro door de inschrijving van 5,5 miljoen euro aan bijkomende kredieten, zowel bij de vastleggingen als bij de vereffeningen²⁴⁶. Dat die dotatie in de begroting van sectie 23 is ingeschreven, is het gevolg van de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid. Die hervorming bepaalt dat sommige uitgaven die tot dan toe door de sociale zekerheid werden gefinancierd, ten laste komen van de primaire uitgaven van de federale Staat²⁴⁷. De krediettoename is toe te schrijven aan diverse factoren: de stijging van het aantal begunstigden (volume-effect), de impact van de indexering en de tenlasteneming van bijkomende kosten die voortvloeien uit het interprofessioneel akkoord 2017-2018 van 2 februari 2017. De dotatie is nog niet vereffend, aangezien de wet houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid op 30 maart 2017 werd gestemd en op 28 april in het Belgisch Staatsblad verscheen. De vereffening zou moeten plaatsvinden vóór eind mei.

Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het werk

Er gaan ook extra middelen naar de responsabilisering van de werkgevers voor werknemers in arbeidsongeschiktheid om hun herinschakeling in de onderneming te bevorderen²⁴⁸. Zo werd nagenoeg één miljoen euro vrijgemaakt om 15 bijkomende²⁴⁹ inspecteurs (VTE) aan te werven die gespecialiseerd zijn in het toezicht op het welzijn op het werk.

Algemene Directies Toezicht op de sociale wetten en Sociale inlichtingen- en opsporingsdienst

Als gevolg van de hervorming van de diensten voor sociale inspectie, goedgekeurd door de ministerraad van 10 november 2016 in het kader van de strijd tegen de sociale dumping en de sociale fraude, werd een bedrag van 0,6 miljoen euro ingeschreven²⁵⁰ om 14 nieuwe

²⁴⁵ Parl. St. Kamer, 5 december 2016, DOC 54 2108/003, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 89.

²⁴⁶ Basisallocatie 23.56.30.42.40.02 – dotatie aan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) inzake de federale uitgaven voor loopbaanonderbreking en de thematische verlopen voor de publieke sector.

²⁴⁷ Artikel 34 van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

²⁴⁸ Beslissingen van de ministerraad van 31 maart 2017, notificaties begrotingscontrole 2017, p. 18.

²⁴⁹ Basisallocatie 23.54.01.11.00.03.

²⁵⁰ Programma 23.57.0 – Bestaansmiddelen.

sociaal inspecteurs in dienst te nemen, en 20 inspecteurs over te nemen van de FOD Sociale Zekerheid²⁵¹.

In de initiële begroting 2017 werd bovendien een nieuwe organisatie-afdeling gecreëerd met daarin de kredieten van het vroegere programma "Sociale inlichtingen- en opsporingsdienst" (SIOD). Die inlichtingendienst werd aldus vernieuwd en versterkt om één van de pijlers van de hervorming te worden²⁵².

In zijn verslag "Actieplan voor de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping"²⁵³ heeft het Rekenhof gewezen op lacunes in de uitvoering van dat plan (meer bepaald wat de middelen en de opvolging van het actieplan betreft, alsook de rapportering aan het parlement). Volgens de staatssecretaris en de SIOD, die zich grotendeels achter de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof scharden, zouden de aangehaalde problemen worden opgelost door de uitvoering van de hervorming die de ministerraad op 10 november 2016 goedkeurde. Die kreeg al een eerste budgettaire invulling in de initiële begroting 2017. Deze begrotingsaanpassing gaat daar deels mee voort.

2 Programma 23.40.2 – Diversiteit, interculturaliteit en gelijkheid van kansen

Het Federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen mensenhandel (Myria)²⁵⁴, waarvan het organiek kader werd vastgelegd door het koninklijk besluit van 29 juli 2014²⁵⁵, wordt enerzijds gefinancierd door eigen inkomsten en anderzijds door een jaarlijks bedrag van 1,5 miljoen euro, dat elk jaar op 1 januari wordt aangepast aan de evolutie van de gezondheidsindex²⁵⁶.

Dat aan Myria toegekend bedrag bestaat enerzijds uit kredieten ingeschreven in sectie 23 van de algemene uitgavenbegroting²⁵⁷ en anderzijds uit een subsidie van de Nationale Loterij.

In 2015 en 2016 werd in de algemene uitgavenbegroting respectievelijk 556.000 en 551.000 euro ingeschreven, terwijl de Nationale Loterij voor die twee jaar telkens 825.000 euro aan subsidies heeft toegekend²⁵⁸.

²⁵¹ Beslissingen van de ministerraad van 31 maart 2017, notificaties begrotingscontrole 2017, p. 8.

²⁵² *Parl. St. Kamer*, DOC 54 2108/003, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 90.

²⁵³ Rekenhof, Actieplan voor de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping. Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, maart 2017. Te raadplegen op www.rekenhof.be.

²⁵⁴ Zo heet het centrum sedert 3 september 2015.

²⁵⁵ Koninklijk besluit van 29 juli 2014 tot vaststelling van het organiek statuut van het federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen mensenhandel tot uitvoering van artikel 5 van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen mensenhandel.

²⁵⁶ Artikel 15 van het bovenvermeld koninklijk besluit.

²⁵⁷ Basisallocatie 23.40.20.41.40.15- Dotatie aan het Federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen mensenhandel – Myria.

Het in de initiële begroting 2017 ingeschreven krediet van 559.000 euro is in de aangepaste begroting met 19.000 euro verhoogd. Die verhoging bestaat uit een correctie van de initiële indexering voor 2016 van het bedrag ten laste van de begroting van de FOD Werkgelegenheid (+4.000 euro) en uit de indexering van het door de Nationale Loterij gestorte bedrag (+15.000 euro).

Het Rekenhof stelt vast dat de in 2015 en 2016 toegekende bedragen ondanks de indexeringscorrectie lager liggen dan het bedrag bepaald in artikel 15 van het organiek koninklijk besluit van 29 juli 2014. Als de door de Nationale Loterij gestorte subsidie onveranderd blijft, zal die situatie zich opnieuw voordoen in 2017.

Het Rekenhof merkt ook op dat de verantwoordingen van de begrotingen 2015, 2016 en 2017 geen enkele berekeningsnota voor die dotatie bevatten²⁵⁹. Meer bepaald wordt niet in detail vermeld hoe de besparingsmaatregelen²⁶⁰ waartoe de regering in oktober 2014 heeft beslist voor de federale instellingen²⁶¹, op die dotatie wordt toegepast. Er wordt ook vastgesteld dat de verantwoording ontbreekt voor alle dotaties van het programma 23.40.2, wat afbreuk doet aan de transparantie van de begroting.

²⁵⁸ Koninklijk besluit van 3 augustus 2016 tot bepaling van het definitief verdelingsplan van de subsidies van de Nationale Loterij voor het dienstjaar 2015 en koninklijk besluit van 3 augustus 2016 tot bepaling van het voorlopig verdelingsplan van de subsidies van de Nationale Loterij voor het dienstjaar 2016.

²⁵⁹ *Parl. St. Kamer*, DOC 54 0497/015, p. 25; *Parl. St. Kamer*, DOC 54 1353/015, p. 18 en *Parl. St. Kamer*, DOC 54 2110/015, p. 19.

²⁶⁰ Ministerraad van 15 oktober 2014; Notificaties begroting 2015-2016-2017-2018-2019, p. 6 en 7.

²⁶¹ Namelijk een vermindering van de werkingsmiddelen met 20% en van de personeelskosten met 4% van 2015 tot 2019.

Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL)

1 Programma 25.55.9 - Het fonds klimaatresponsabilisering

Artikel 65quater van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (BFW) voorziet in een klimaatresponsabiliseringsmechanisme.

De BFW legt de principes van dit mechanisme vast. Zo wordt er voor elk gewest een meerjarig traject vastgelegd met doelstellingen om de uitstoot terug te dringen van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sector²⁶². Indien een gewest zijn toegewezen doelstelling overschrijdt, krijgt het een financiële bonus vanwege de federale overheid²⁶³. Indien een gewest zijn doelstelling niet haalt, wordt het een financiële malus ten laste gelegd²⁶⁴.

Om de bonusmalusregeling van dit mechanisme te financieren is het begrotingsfonds "Klimaatresponsabilisering" opgericht. De FOD VVVL neemt dit fonds op onder het programma 25.55.9 "Klimaatresponsabiliseringsmechanisme"²⁶⁵. De toegewezen ontvangsten bestaan uit:

- het federale deel van de opbrengsten uit het veilen van de emissierechten
- de mali indien een gewest zijn doelstellingen niet haalt

De BFW stelt ook dat de opbrengsten van de emissierechten moeten worden verdeeld onder de federale overheid en de gewesten volgens de nadere regels die worden vastgesteld door een samenwerkingsakkoord dat wordt gesloten tussen deze entiteiten^{266 267}.

Het Overlegcomité van 26 oktober 2016 keurde het ontwerp van samenwerkingsakkoord goed. Het ontwerp ligt momenteel voor advies bij de Raad van State²⁶⁸. Na het advies moet dit ontwerp worden goedgekeurd door de verschillende parlementen en gepubliceerd in het Belgische Staatsblad vooraleer het in werking kan treden²⁶⁹.

²⁶² Artikel 65quater, §2, van de BFW.

²⁶³ De bonus wordt afgehouden van het federaal deel van de veiling van de emissierechten (artikel 65quater, §5, 1°, van de BFW).

²⁶⁴ Deze malus wordt afgehouden van de middelen aan het gewest, zoals opgenomen in titel IV, hoofdstuk II, afdeling 4 van de BFW.

²⁶⁵ Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme, artikel 5.

²⁶⁶ BFW, artikel 65quater, §7.

²⁶⁷ Deze opbrengsten staan op een financiële rekening beheerd door de FOD VVVL. Ze kunnen in principe pas worden vrijgegeven nadat het samenwerkingsakkoord in werking is getreden (goedkeuring van het samenwerkingsakkoord door de verschillende parlementen en publicatie in het Belgisch Staatsblad). Boekhoudkundig verwerkt de FOD VVVL deze opbrengsten op een wachtrekening waardoor er geen boeking op middelenbegroting gebeurt.

²⁶⁸ Op het moment van de opmaak van het rapport was dit advies nog niet gekend.

²⁶⁹ Overeenkomstig artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen en artikel 47 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse

Het Rekenhof stelt vast dat eind 2016 al een groot deel van de opbrengsten²⁷⁰ (400,7 miljoen euro) aan de gewesten is doorgestort. Het Vlaamse, het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ontvingen begin december 2016 respectievelijk 235 miljoen euro, 134 miljoen euro en 31,7 miljoen euro. Deze doorstorting gebeurde op basis van het mandaat dat de ministerraad van 3 juni 2016 gaf aan de minister van Leefmilieu zodra het ontwerp van samenwerkingsakkoord was goedgekeurd door het Overlegcomité²⁷¹. Het Rekenhof merkt op dat hierdoor de prerogatieven van de betrokken parlementen zijn miskend.

Bijkomend wijst het Rekenhof op het verschil in boekhoudkundige verwerking tussen de gewesten en de federale overheid. De gewesten hebben de opbrengsten opgenomen in hun middelenbegrotingen voor 2016. De federale overheid zal het federale deel van de opbrengsten van de voorgaande jaren (44,8 miljoen euro)²⁷² opnemen in de middelenbegroting na goedkeuring en publicatie van het samenwerkingsakkoord. De FOD VVVL schrijft hierdoor in de aangepaste begroting 2017²⁷³ 57 miljoen euro in als niet-fiscale ontvangst.

Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020 (Samenwerkingsakkoord *Burden Sharing*).

²⁷⁰ De opbrengsten tot en met oktober 2016.

²⁷¹ Dit mandaat is bekrachtigd door de ministerraad van 20 oktober 2016.

²⁷² Het saldo op de financiële rekening bedroeg eind 2016 60,8 miljoen euro, waarvan 44,9 miljoen euro voor de federale overheid, 9,2 miljoen euro voor het Vlaamse Gewest, 5,4 miljoen euro voor het Waalse Gewest en 1,3 miljoen euro voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest..

²⁷³ Artikel 25.01.20.36.90.03.

Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid

1 Algemene evolutie van de kredieten

Het Rekenhof stelt vast dat de kredieten die in de aangepaste begroting 2017 van sectie 46 zijn ingeschreven, hoger liggen dan in de initiële begroting. De vastleggingskredieten stijgen met 56,8 miljoen euro, de vereffeningskredieten met 11,9 miljoen euro. De vastleggingskredieten evolueren van 574,1 miljoen euro naar 630,9 miljoen euro, de vereffeningskredieten van 599,6 miljoen euro naar 611,5 miljoen euro.

Die stijging is voornamelijk het gevolg van het inschrijven op een nieuwe basisallocatie²⁷⁴ van de kredieten voor de vervanging van het oceanografische onderzoeksschip Belgica, namelijk 54,5 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 10,9 miljoen euro aan vereffeningskredieten. De ESR-impact zal echter pas worden geboekt bij de levering in 2020²⁷⁵. De totaliteit van de kredieten zou in 2017 moeten worden vastgelegd. De vereffeningen zouden plaatsvinden van 2017 tot 2020, voor respectievelijk 10,8 miljoen euro, 27,2 miljoen euro, 10,8 miljoen euro en 5,4 miljoen euro.

2 Oprichting van het Interfederaal Ruimtevaartagentschap van België en integratie van de POD Wetenschapsbeleid in de FOD Economie

Het regeerakkoord van 9 oktober 2014 stelde: *"Alle middelen inzake personeel en alle financiële middelen die de federale departementen aan de ruimtevaartactiviteiten wijden, zullen worden gegroepeerd in een Interfederaal Ruimtevaartbureau met rechtspersoonlijkheid. De Gewesten worden hierbij betrokken"*. Het akkoord preciseerde voorts: *"Dit instrument zal worden opgericht binnen het strikte kader van de huidige begrotingsenveloppe en het zal zelfs besparingen opleveren"*.

Het akkoord bepaalde ook dat de structuur van de federale wetenschappelijke instellingen (FWI) zou worden aangepast aan de standaarden van de 21^e eeuw, en uit zou gaan van een verzelfstandiging van de verschillende instellingen.

In diezelfde rationaliseringsoptiek stelde het regeerakkoord dat de POD Wetenschapsbeleid (Belspo) zou verdwijnen en elders als algemene directie zou worden geïntegreerd.

De algemene beleidsnota's van 4 november 2015²⁷⁶ en 27 oktober 2016²⁷⁷ over het wetenschapsbeleid namen overigens woordelijk de inhoud van het regeerakkoord over.

De omzendbrief van 27 januari 2017 over de voorbereiding van de begrotingscontrole 2017 herinnerde eraan dat die hervorming gepland was voor 1 juli 2017 en dat er bijgevolg rekening mee moest worden gehouden in de begrotingsvoorstellen van de betrokken departementen, te weten de POD Wetenschapsbeleid en de FOD Economie, KMO,

²⁷⁴ Basisallocatie 46.60.11.74. 10.01 – Aankoop duurzame goederen voor Onderzoek & Ontwikkeling.

²⁷⁵ Beslissingen van de ministerraad van 31 maart 2017, notificaties begrotingscontrole 2017, p. 15. Vooraf werd het advies van het INR gevraagd over de impact van die uitgave op het vorderingensaldo, en het advies werd per brief van 19 december 2015 aan de regering meegedeeld.

²⁷⁶ Parl. St. Kamer, DOC 54 1428/018.

²⁷⁷ Parl. St. Kamer, DOC 54 2111/004.

Middenstand en Energie. De hervormingsvoorstellen zijn echter niet opgenomen in de aangepaste uitgavenbegrotingen van die departementen.

De ministerraad van 25 november 2016 keurde weliswaar een voorontwerp van wet goed houdende oprichting en werking van het Interfederaal Ruimtevaartagentschap van België²⁷⁸. Hij besliste de POD Wetenschapsbeleid vanaf 1 juli 2017 als een algemene directie te laten opgaan in de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie. Bij de afsluiting van dit verslag was het voorontwerp van wet echter nog niet ter advies voorgelegd aan de Raad van State.

²⁷⁸ Evenals twee ontwerpen van koninklijk besluit om enerzijds de betrokkenheid van de gemeenschappen en van de gewesten bij het bestuur van het Interfederaal Ruimtevaartagentschap van België te regelen, en anderzijds het ter beschikking stellen van personeel aan dat agentschap en de transfer van personeel naar dat agentschap te organiseren.

HOOFDSTUK III

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de uitgaven

De aangepaste begroting 2017 raamt de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, stelsels buiten het globaal beheer en stelsel van de overheidspensioenen) op 95.611,9 miljoen euro²⁷⁹. De uitgaven liggen 218,2 miljoen euro lager dan geraamd in de initiële begroting 2017. Ze liggen 2.968,8 miljoen euro boven de voorlopige uitgaven 2016.

Tabel – evolutie van de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Uitgaven 2016	Initiële ramingen 2017	Aangepaste ramingen 2017
Prestaties	83.193,7	86.452,2	85.928,3
Werkingskosten	2.190,4	2.224,5	2.244,7
Andere uitgaven	7.259,0	7.153,4	7.438,9
Totaal	92.643,1	95.830,1	95.611,9

Bron: Algemene Toelichting bij de initiële en de aangepaste begroting 2017

Van de totale geconsolideerde uitgaven wordt 85.928,2 miljoen euro (89,87%) besteed aan de betaling van uitkeringen en de terugbetaling van de gezondheidszorgen. Dit bedrag daalt ten opzichte van de initiële ramingen voor 2017 met 524 miljoen euro.

De daling van de sociale zekerheidsuitgaven is het gevolg van twee tegengestelde bewegingen. Enerzijds stijgen de uitgaven voor de prestaties ten opzichte van de initiële ramingen als gevolg van de vroeger dan verwachte overschrijding van de spilindex. Anderzijds is in het stelsel van de werknemers ook rekening gehouden met een herraaming van bepaalde maatregelen uit de initiële begroting en een daling van de uitgaven voor werkloosheid.

2 Algemene commentaar bij de maatregelen

Zowel bij de initiële begroting als bij de begrotingscontrole heeft de regering maatregelen genomen voor de re-integratie van arbeidsongeschikte werknemers. Het bedrag van 150 miljoen euro dat als een niet verdeelde maatregel in de initiële begroting werd vermeld, werd met 50 miljoen euro verminderd. De weerslag van 100 miljoen euro heeft betrekking op de maatregelen die de werkgevers, werknemers en artsen moeten responsabiliseren voor

²⁷⁹ Sinds 1 april 2016 zijn ook de uitgaven voor de overheidspensioenen in de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid opgenomen.

de re-integratie van arbeidsongeschikte werknemers en op maatregelen voor de werkverwijdering van zwangere vrouwen.

Het Rekenhof heeft niet voldoende informatie om die ramingen te beoordelen.

3 Commentaar bij de technische correcties

3.1 Pensioenen – Afkoop van studiejaren

De regeling voor de harmonisering van het in aanmerking nemen van de studieperioden voor de berekening van het pensioen zal volgens het bij de Kamer ingediende wetsontwerp pas in werking treden op 1 juni 2017²⁸⁰ in de plaats van op 1 maart 2017 zoals voorzien bij de initiële begroting.

In de aangepaste begroting is de weerslag van die maatregel opnieuw berekend. Daarbij is rekening gehouden met de latere inwerkingtreding en met een nieuwe raming van het aantal regularisaties in het stelsel van de werknemers.

- *Het stelsel van de werknemers*

De notificaties voorzien een bijkomende weerslag van 24,7 miljoen euro.

In de initiële begroting werd de weerslag geraamd op 41,6 miljoen euro, maar aangezien de maatregel later dan gepland in werking zal treden, werd dat bedrag in eerste instantie teruggebracht tot 27,8 miljoen euro.

De beleidscel van de minister van Pensioenen heeft de weerslag vervolgens geraamd op 52,5 miljoen euro voor 2017, een toename met 24,7 miljoen euro. Die aanpassing berust op een nieuwe raming van het aantal dossiers die zullen worden geregulariseerd. Voor het jaar 2017 berust het rendement op een regularisering van 17.500 dossiers. De hypothesen voor de raming van het aantal dossiers voor dat jaar werden niet aan het Rekenhof meegedeeld.

De beleidscel raamt het aantal dossiers in de overgangperiode (juni 2017-mei 2020) op 54.000. Dat aantal ligt in de lijn van de vooruitzichten van het Federaal Planbureau (58.000 dossiers). Het Rekenhof stelt echter vast dat het FPB de weerslag voor 2017 heeft geraamd op 24 miljoen euro. Het kabinet en het FPB hanteren verschillende hypothesen voor de overgangperiode.

- *Het stelsel van de ambtenaren*

Voor de pensioenen die ingaan vanaf 1 juli 2018, zal nog maar een deel van de studieperioden kosteloos in aanmerking worden genomen voor de berekening van het pensioenbedrag.

Zoals het Rekenhof heeft voorgesteld, wordt de opbrengst uit de regularisatiebijdrage in de aangepaste begroting aangerekend op een specifiek begrotingsartikel (artikel 420.3716 "diplomabonificatie – regularisatie studieperiodes")²⁸¹. Voor 2017 wordt op dat

²⁸⁰ Parl. St. Kamer, 22 maart 2017, DOC 54 2378/001, Wetsontwerp betreffende de harmonisering van het in aanmerking nemen van studieperioden voor de berekening van het pensioen, artikel 36.

²⁸¹ Parl. St. Kamer, 5 december 2016, DOC 54 2108/003, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017, p. 108.

artikel een ontvangst ingeschreven van 12,1 miljoen euro. Volgens de notificaties gaat het om een vermindering van de initieel geraamde opbrengst met 4,3 miljoen euro. Het Rekenhof merkt op dat het geen uitleg heeft gekregen over de wijze waarop die daling werd berekend en dat het die daling ook niet kan afstemmen met de bedragen die zijn vermeld in de verantwoordingsstukken van de administratie.

- **Het stelsel van de zelfstandigen**
De weerslag wordt geraamd op 4,1 miljoen euro. De hypothesen voor die berekening werden niet aan het Rekenhof meegedeeld.
- **Uitstel van de maatregel**
De wet op de regularisatie van de studieperioden zal waarschijnlijk niet op 1 juni 2017 in werking treden. Het parlement van de Franse Gemeenschapscommissie heeft op 12 mei 2017 immers beslist om de procedure voor een belangenconflict op te starten. Daardoor worden de werkzaamheden in de Kamer voorlopig opgeschort.

3.2 RVA en werk

- **Startbanen**
Vanaf 1 januari 2017 zouden degressieve minimumlonen worden ingevoerd voor jongeren van -21 met een eerste arbeidsovereenkomst. Het verschil in nettoloon wordt gecompenseerd door een daling van de persoonlijke sociale bijdragen en de fiscaliteit, onder meer door de techniek van de sociale en de fiscale werkbonus.

Die maatregel gaat pas in vanaf 1 juli 2017, waardoor de besparing voor de RVA op het vlak van de uitgaven met de helft (3,35 miljoen euro) is verminderd. De opbrengst voor de RSZ vermindert tot 3,35 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt evenwel vast dat er nog geen concrete maatregelen zijn genomen.

- **Harmonisering van de uitkeringen wegens loopbaanonderbreking en tijdskrediet**
Volgens de initiële begroting zouden de uitkeringen van beide regelingen geharmoniseerd worden voor wie er vanaf 1 januari 2017 gebruik van maakt.

Die maatregel zal pas in werking treden vanaf 1 juni 2017. Het rendement ervan werd bijgevolg met 10 miljoen euro verminderd.

3.3 RIZIV -uitkeringen

Bij de begrotingscontrole wordt de geraamde opbrengst uit de verlenging van de wachttijd voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering verminderd van 12 miljoen euro naar 8 miljoen euro. De maatregel wordt op 1 mei 2017 van toepassing (en niet, zoals initieel was voorzien, op 1 januari 2017)²⁸².

²⁸² Koninklijk besluit van 27 april 2017 tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (Staatsblad, 28 april 2017).

3.4 RIZIV –Geneeskundige verzorging

De begrotingscontrole voorziet in investeringen voor de uitvoering van het masterplan voor internering, waarvan de krijtlijnen reeds bij de initiële begroting werden uitgetekend (+7 miljoen euro). Ook wordt 12,3 miljoen euro per jaar ingeschreven voor het Forensisch Psychiatrisch Centrum Antwerpen. Omdat het centrum pas in augustus 2017 met een beperkte capaciteit in gebruik wordt genomen, wordt verwacht dat de uitgaven in 2017 beperkt zullen blijven tot 1,8 miljoen euro. Voor het verschil tussen de geraamde jaarlijkse uitgaven en verwachte uitgaven (10,5 miljoen euro) krijgt het RIZIV-Geneskundige Verzorging in 2017 geen financiering.

4 Raming van de besparingen door andere pensioenhervormingen

De verantwoording bij de *'dotatie voor de uitoefening van de wettelijke opdrachten inzake de pensioenen van de overheidssector'* (58 51 42.10.01) van de aanpassing van de begroting van de FPD-ambtenarenpensioenen herhaalt een aantal reeds gerealiseerde of geplande pensioenmaatregelen die een financiële impact hebben op de pensioenuitgaven, maar het is op basis van de gegevens niet mogelijk om na te gaan of deze weerslag juist is ingeschat. De besparing ten gevolge van het minder snel stijgend pensioenvolume *'rekening houdend met de diverse pensioenmaatregelen'* wordt lager ingeschat dan bij de opmaak van de initiële begroting (vermindering met ruim 2,5 miljoen euro). Het Rekenhof heeft hiervoor geen toelichting gekregen²⁸³.

De lijst van besparingsmaatregelen vermeldt ook *'de loopbaanbaren als contractueel personeelslid die niet meer zullen meetellen voor de berekening van het pensioen van de overheidssector'* en *'de hervorming van het pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid voor ambtenaren'* (de besparingen ten gevolge van deze maatregelen werden in de initiële begroting geraamd op respectievelijk 0,6 miljoen en 14,7 miljoen euro). De minister van Pensioenen kondigde die maatregelen weliswaar aan in zijn beleidsnota²⁸⁴, maar heeft nog geen wetsontwerp neergelegd dat de regelgeving aanpast. Het Rekenhof merkt op dat de besparingen zijn overschat, hetzij omdat de maatregel leidt tot een verschuiving van de uitgaven (de maatregel inzake de hervorming van het pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid²⁸⁵), hetzij omdat de maatregel waarschijnlijk in 2017 niet wordt uitgevoerd (de maatregel 'loopbaanbaren als contractueel personeelslid'²⁸⁶).

²⁸³ De geringere besparing lijkt wel te worden toegeschreven aan een overschatting van het effect dat de verhoging van de minimumpensioenleeftijd met 6 maanden in 2017, heeft op het aantal nieuwe pensioenen.

²⁸⁴ *Parl. St. Kamer*, 27 oktober 2016, DOC 54 2111/016, *Algemene beleidsnota Pensioenen*, p. 12-13.

²⁸⁵ Die maatregel zorgt voor bijkomende uitgaven voor arbeidsongeschiktheid, maar is nog niet verwerkt in de aangepaste ramingen van het RIZIV. Het Rekenhof merkte dat punt al op in zijn commentaar bij de initiële begroting. Zie *Parl. St. Kamer*, 5 december 2016, DOC 54 2108/003, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2017*, p. 108.

²⁸⁶ De Federale Pensioendienst stelt in zijn nota 'De communicatiematrix – Verslag interdepartementale werkgroep' van 23 februari 2017 dat voor wat het voorontwerp van wet betreft met als doel de aanneembaarheid in het ambtenarenpensioen van de contractuele diensten gepresteerd in de overheidssector af te schaffen *'een ingangsdatum in 2017 niet meer aan de orde is'* (deel over 'pensioenrechten ambtenaren', bladzijden niet genummerd, zevende pagina).

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.
Il existe aussi une version française de ce rapport.

■■■■■ ■■■■

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be



Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017



Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 19 mai 2017

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/2

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
PARTIE I	6
Programme de stabilité 2017-2020 et exposé général	6
1 Présentation schématique du budget de l'entité I	6
2 Paramètres macroéconomiques	7
3 Conformité du budget 2017 ajusté avec le programme de stabilité 2017-2020	7
3.1 Programme de stabilité 2017-2020	8
3.2 Amélioration du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics et de l'entité I (2015-2017)	11
3.3 Amélioration du solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics et de l'entité I (2015-2017)	13
3.4 Amélioration prévue du niveau d'endettement	15
3.5 Analyse du programme de stabilité par la Commission européenne	16
4 Solde budgétaire et solde de financement	19
4.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral	19
4.2 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale	22
4.3 Solde de financement de l'entité II	22
5 Solde structurel	22
PARTIE II	26
Recettes de l'entité I	26
CHAPITRE I	26
Recettes du pouvoir fédéral	26
1 Évolution générale des recettes	26
2 Recettes fiscales	27
2.1 Évolution des recettes de caisse	27
2.2 Estimation de base par le SPF Finances	27
2.3 Recettes fiscales (SEC) après le conclave	29
2.3.1. Corrections techniques	30
2.3.2. Incidence complémentaire des mesures fiscales	30
3 Recettes non fiscales	34
3.1 Aperçu général	34
3.2 Dividendes des participations de l'État dans les institutions financières	35
3.3 Redevance registre national des gages	37
CHAPITRE II	38
Recettes de la sécurité sociale	38
1 Évolution générale des recettes	38

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/3

2	Recettes des IPSS	38
3	Financement de la sécurité sociale par l'État fédéral	39
	PARTIE III	43
	Dépenses de l'entité I	43
	CHAPITRE I	43
	Budget général des dépenses - Introduction	43
1	Évolution générale des crédits dans le projet de budget général des dépenses	43
2	Provisions interdépartementales	45
3	Financement des entités fédérées	46
4	Organismes à consolider avec le pouvoir fédéral	48
4.1	Solde SEC	48
4.2	Documents budgétaires manquants	49
5	Nouvelles mesures en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme	50
	CHAPITRE II	51
	Budget général des dépenses - Sections	51
	Section 12 – SPF Justice	51
1	Augmentation des crédits de personnel	51
2	Diminution des crédits de fonctionnement	51
3	Risque d'insuffisance des crédits de fonctionnement	52
3.1	Sous-estimation	52
3.2	Arriérés et factures impayées	53
4	Crédits provisionnels	54
	Section 13 – SPF Intérieur	55
	Section 14 – SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement	60
1	Blocage administratif des crédits destinés à la coopération au développement	60
2	Limitation des crédits destinés à la Coopération au développement	61
	Section 16 – Défense	64
1.	Généralités	64
2.	Justification budget général des dépenses et budget pluriannuel	64
	Section 17 - Police fédérale et fonctionnement intégré	66
	Section 19 – Régie des bâtiments	67
1	Dotation d'investissement (allocation de base 19.55.21.61.41.03)	67
2	Dotation loyer (allocation de base 19.55.22.41.40.01)	68
3	Dotation fonctionnement propre (allocation de base 19.55.22.41.40.02)	70
4	Dotation pour les charges d'occupation des cellules stratégiques (allocation de base 19.55.22.41.40.09)	70

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/ **4**

5	Réserve financière	71
	Section 23 – SPF Emploi, Travail et Concertation sociale	72
1	Évolution générale des crédits	72
	Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement	75
	Programme 25.55.9 - Fonds « responsabilisation climat »	75
	Section 46 – SPP Politique scientifique	77
1	Évolution générale des crédits	77
2	Création de l'Agence spatiale interfédérale de Belgique et intégration du SPP politique scientifique au sein du SPF Économie.	77
	CHAPITRE III	79
	Dépenses de la sécurité sociale	79
1	Évolution générale des dépenses	79
2	Commentaires généraux sur les mesures	79
3	Commentaires sur les corrections techniques	80
3.1	Pensions - Rachat des périodes d'études	80
3.2	Onem et emploi	81
4	Estimation des économies liées à d'autres réformes des pensions	82

Introduction

Conformément aux dispositions de l'article 54 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, la Cour des comptes transmet à la Chambre des représentants, dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, les commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année 2017¹. L'exposé général, le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses ont été déposés à la Chambre des représentants le 27 avril, soit avant la date du 30 avril prévue par la loi².

Afin de limiter les risques d'erreur matérielle ou d'interprétation éventuellement erronée de données budgétaires, la ministre du Budget et le ministre des Finances ont reçu au préalable un aperçu des principales observations de la Cour des comptes³, auxquelles leurs représentants ont répondu lors de deux réunions organisées le 18 mai 2017.

¹ Doc. parl., Chambre, 27 avril 2017, DOC 54 2409/001 (exposé général), Doc. parl., Chambre, 27 avril 2017, DOC 54 2410/001 (budget des voies et moyens), Doc. parl., Chambre, 27 avril 2017, DOC 54 2411/001 (budget général des dépenses).

² Article 45 de la loi du 22 mai 2003.

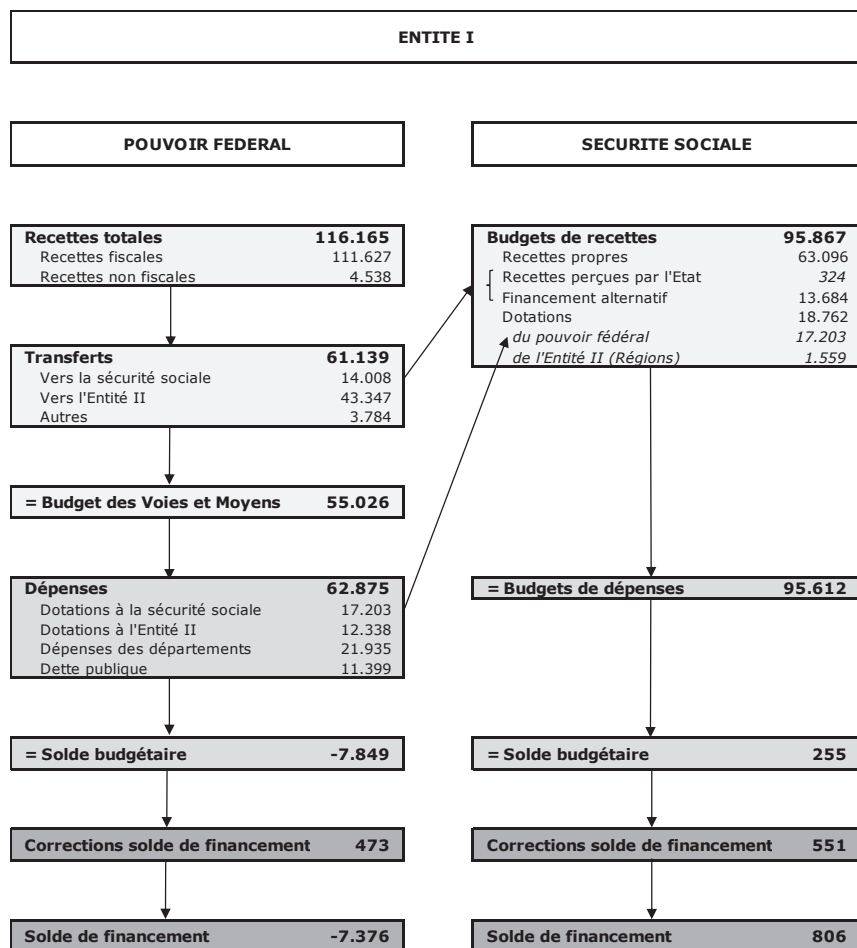
³ Voir les lettres de la Cour des comptes du 4 mai 2016 adressées au président de la Chambre des représentants et portant les références A5-3.711.880 B1 et A5-3.711.880 L1.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/6

PARTIE I

Programme de stabilité 2017-2020 et exposé général

1 Présentation schématique du budget de l'entité I



2 Paramètres macroéconomiques

Pour confectionner le budget 2017 ajusté, le gouvernement s'est appuyé sur les estimations du comité de monitoring du 10 mars 2017, élaborées dans l'hypothèse d'un cadre réglementaire inchangé et basées sur le budget économique du 9 février 2017 publié par le Bureau fédéral du plan (ci-après dénommé BFP). Ce dernier estime la croissance économique de la Belgique en 2017 à 1,4 % du PIB⁴ et la croissance de l'économie européenne un peu plus favorable en 2017.

Tant la Commission européenne⁵ que le Fonds monétaire international (ci-après dénommé FMI)⁶ ont estimé récemment que la croissance en Belgique sera légèrement supérieure en 2017 et qu'elle atteindra respectivement 1,5 % du PIB et 1,6 % du PIB (soit 0,1 % et 0,2 % de plus que l'estimation du BFP).

Le programme de stabilité 2017-2020 estime qu'une éventuelle croissance supplémentaire de 0,5% du PIB influence le solde de financement de la Belgique (entités I et II) à raison de 0,3%⁷.

Le comité de monitoring a élaboré ses estimations dans l'hypothèse d'un dépassement de l'indice-pivot en mai 2017⁸. Le BFP a confirmé cette hypothèse dans ses dernières prévisions de l'inflation⁹.

3 Conformité du budget 2017 ajusté avec le programme de stabilité 2017-2020

En matière de finances publiques, la Belgique est tenue de respecter plusieurs critères définis par le Pacte budgétaire européen, à savoir un solde de financement nominal inférieur à 3 % du PIB, un rythme d'assainissement structurel des finances publiques à moyen terme et, enfin, une diminution graduelle du niveau d'endettement public vers une valeur de référence équivalant à 60 % du PIB.

La Belgique a déposé fin avril 2017 auprès des autorités européennes son programme de stabilité pluriannuel pour la période 2017-2020, lequel détermine la trajectoire budgétaire pour la période 2017-2020 en fonction des critères précités. La Commission européenne jugera bientôt le nouveau programme de stabilité et a déjà publié ses prévisions de printemps (voir point 3.5 ci-après).

⁴ Le BFP a publié ses prévisions économiques 2017-2022 le 17 mars 2017, dans lesquelles il estime la croissance à 1,4 % du PIB pour 2017. Dans le budget économique de début septembre 2016, il avait estimé cette croissance à 1,2 % du PIB. Pour 2016, le BFP a mentionné dans le budget économique du 9 février 2017 une croissance économique de 1,2 %, alors qu'il l'estimait encore à 1,4 % en septembre 2016.

⁵ *European Economic Forecast*, printemps 2017, p. 62-63.

⁶ *World Economic Outlook : Gaining Momentum?*, avril 2017, p. 46.

⁷ Programme de stabilité 2017-2020, p. 17-18.

⁸ Le dernier dépassement de l'indice-pivot date de mai 2016.

⁹ Chaque premier mardi du mois, le BFP actualise ses prévisions de l'inflation. La dernière actualisation a eu lieu le mardi 2 mai 2017.

Le programme de stabilité 2017-2020 repose sur l'avis du Conseil supérieur des finances (ci-après dénommé CSF) de mars 2017 en préparation du programme de stabilité¹⁰. Pour rédiger cet avis, le CSF s'est appuyé sur les prévisions économiques 2017-2022 du BFP¹¹.

Dans l'exposé général du 27 avril 2017, le gouvernement fédéral détaille la trajectoire budgétaire 2017 (ajustée) pour l'entité I (État fédéral et sécurité sociale).

La Cour analyse ci-dessous dans quelle mesure les propositions reprises par le gouvernement fédéral dans l'exposé général sont conformes aux obligations souscrites dans le programme de stabilité 2017-2020.

3.1 Programme de stabilité 2017-2020

Coordination budgétaire belge et répartition des efforts 2017-2020

Le Comité de concertation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions et des communautés (ci-après dénommé le Comité de concertation) a pris acte du programme de stabilité le 28 avril 2017, mais ne l'a pas approuvé^{12 13}. Le conseil des ministres fédéral a, quant à lui, approuvé la trajectoire fédérale du programme de stabilité 2017-2020 (également le 28 avril 2017). Il a ainsi confirmé son intention de mettre en œuvre l'intégralité de cette trajectoire.

La Cour des comptes fait observer que le programme de stabilité 2017-2020 ne contient pas de répartition des efforts à fournir par les différentes communautés et régions (et pouvoirs locaux) de l'entité II.

En vertu de l'article 4 de l'accord de coopération du 13 décembre 2013, le CSF doit évaluer chaque année si l'État fédéral et les communautés et les régions ont respecté leurs objectifs. À la suite de l'évaluation des objectifs, le CSF doit indiquer quelle entité s'écarte de manière significative de son objectif. À défaut d'approbation formelle des objectifs, cette évaluation ne peut avoir lieu¹⁴.

En début de cette année, la Commission européenne avait souligné que l'absence d'accord formel était susceptible de nuire à la viabilité de la trajectoire d'amélioration structurelle prévue¹⁵.

¹⁰ Avis *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2017-2020*, Conseil supérieur des finances, section Besoins de financement des pouvoirs publics, mars 2017.

¹¹ Prévisions économiques 2017-2022, BFP, 17 mars 2017.

¹² L'article 2, § 4, de l'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^{er}, du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire prévoit que la fixation en termes nominaux et structurels des objectifs budgétaires individuels doit être approuvée par une décision du Comité de concertation.

¹³ Tel était également le cas en 2015 et 2016.

¹⁴ Voir aussi *Principes de la section concernant sa mission d'évaluation suite à l'accord de coopération du 13 décembre 2013 et détermination de l'écart important par partie contractante*, Conseil supérieur des finances, section Besoins de financement des pouvoirs publics, 26 janvier 2016.

¹⁵ Document de travail SWD(2017) 67 final des services de la Commission, *Rapport 2017 pour la Belgique accompagnant le document : Communication COM(2017) 90 final de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne et à l'Eurogroupe, Semestre européen 2017 : évaluation des progrès*

Trajectoire programme de stabilité 2017-2020

Le programme de stabilité 2017-2020 de la Belgique prévoit un équilibre budgétaire structurel de l'ensemble des pouvoirs publics à partir de 2019, soit un an plus tard que prévu initialement. Cependant, l'amélioration structurelle restant à réaliser à partir de 2017 pour atteindre l'équilibre structurel diminue de 2,4 % à 1,98 % du PIB par rapport au projet de plan budgétaire de la Belgique d'octobre 2016. Le programme de stabilité 2017-2020 se base en effet sur un solde structurel 2016 moins négatif (+0,42 % du PIB, dont +0,10 % pour l'entité I et +0,32 % pour l'entité II).

Les efforts structurels à réaliser pour les années 2017, 2018 et 2019 s'élèvent à respectivement 1 %, 0,62 % et 0,36 % du PIB (contre 1,3 %, 1,1 % et 0 % dans le projet de plan budgétaire d'octobre 2016). Par conséquent, le déficit structurel et le besoin de financement atteindront au maximum 0,98 % (0,94 % pour l'entité I et 0,04 % pour l'entité II) et 1,57 % (1,51 % pour l'entité I et 0,06 % pour l'entité II) du PIB fin 2017.

D'après le programme de stabilité, le taux d'endettement diminuera en 2017 de 0,7 %, soit de 105,9 % à 105,2 % du PIB (voir le point 3.4 ci-dessous).

Le tableau ci-après reprend les pourcentages préconisés du solde de financement et du solde structurel.

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

Année	2016	2017	2018	2019	2020
Solde de financement – ensemble des pouvoirs publics	-2,62	-1,57	-0,73	-0,20	-0,07
entité I	-2,68	-1,51	-0,30	-0,14	-0,05
entité II	0,06	-0,06	-0,43	-0,06	-0,02
Solde structurel – ensemble des pouvoirs publics	-1,98	-0,98	-0,36	0,00	0,00
entité I	-1,99	-0,94	-0,34	0,00	0,00%
entité II	0,01	-0,04	-0,02	0,00	0,00%

Source : programme de stabilité de la Belgique 2017-2020, p. 13

accomplis dans les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) n° 1176/2011 de la Commission européenne, p. 21-22.

Le programme de stabilité 2017-2020 se base sur les objectifs proposés par le CSF en avril 2017¹⁶. Dans son avis, le CSF avait proposé deux trajectoires possibles :

- une trajectoire recommandée selon laquelle le CSF propose de répartir l'effort restant à fournir (2 % du PIB) de manière équitable sur 2017 et 2018 (effort structurel d'1% du PIB chaque année) ;
- une trajectoire minimale selon laquelle le CSF propose de répartir l'effort restant à fournir (2 % du PIB) sur 2017, 2018 et 2019 (effort de 1 % en 2017, de 0,8 % en 2018 et de 0,2 % en 2019).

Les deux trajectoires visent à réduire la dette publique à partir de 2018 en moyenne sur trois ans à raison de 1/20^e de l'écart entre le niveau de la dette et le plafond des 60 % du PIB. Ainsi, la Belgique respectera le critère de la dette à partir de 2018 dans l'approche prospective (*forward looking 2018-2020*)¹⁷. La première trajectoire recommandée comporte encore une certaine marge par rapport à cet objectif, contrairement à la deuxième trajectoire minimale.

Le programme de stabilité 2017-2020 s'inspire largement de la trajectoire minimale proposée par le CSF, mais réduit l'effort à fournir en 2018 au détriment de l'effort à fournir en 2019 (de respectivement -0,2 % et +0,2 % du PIB). Par conséquent, le programme de stabilité prévoit que la Belgique remplira le critère de la dette dans l'approche prospective à partir de 2019 (*forward looking 2019-2021*).

Le programme de stabilité 2017-2020 ne tient pas encore compte de la vente d'une partie des actions de BNP Paribas. Si le gouvernement décide d'affecter les recettes de cette vente à la réduction de la dette, cette dernière diminuerait de 0,5 % du PIB.

Investissements stratégiques

Le programme de stabilité 2017-2020 précise que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les communautés et régions, engagera un dialogue avec la Commission européenne concernant le traitement budgétaire des investissements stratégiques. D'après le programme de stabilité, l'issue de ce dialogue revêt une importance déterminante dans le respect de la trajectoire¹⁸.

Par ailleurs, le programme de stabilité donne aussi un aperçu d'une série d'investissements importants qui restent à réaliser, auxquels sont liés, outre des dépenses supplémentaires, des effets « retour » importants¹⁹. La Cour des comptes souligne que le programme de stabilité 2017-2020 n'intègre pas complètement ces dépenses supplémentaires et de ces effets « retour ». En ce qui concerne la trajectoire budgétaire pluriannuelle, le programme de stabilité 2017-2020 s'appuie notamment sur le rapport du BFP relatif aux perspectives économiques 2017-2022. Ce rapport comprend un aperçu des hypothèses dont il a tenu compte pour établir ses perspectives

¹⁶ Avis Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2017-2020, Conseil supérieur des finances, section Besoins de financement des pouvoirs publics, mars 2017.

¹⁷ En principe, la Belgique devait déjà respecter ce critère à partir de 2016, qui correspond à la fin de la période transitoire de trois ans suivant la fin de la procédure de déficit excessif (PDE) en 2014.

¹⁸ Programme de stabilité, p. 2.

¹⁹ Programme de stabilité, p. 39 (Le soutien aux investissements) et p. 46 -70 (Annexe 5 – Le retour économique attendu des projets d'investissement hors défense ayant un impact budgétaire significatif).

pluriannuelles. Ainsi, le BFP prévoit le début des paiements relatifs au programme d'investissement de la Défense en 2020, mais ne tient pas compte du financement de l'achèvement des travaux RER²⁰.

3.2 Amélioration du solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics et de l'entité I (2015-2017)

Estimation du solde de financement 2017

Le programme de stabilité 2017-2020 estime que le solde de financement diminuera de 1,05 % du PIB en 2017 pour atteindre -1,57 % du PIB (dont -1,51 % pour l'entité I et -0,06 % pour l'entité II).

D'après le calcul d'avril 2017 de l'Institut des comptes nationaux (ci-après dénommé ICN), le solde de financement 2016 atteint -2,62 % du PIB.

Le tableau ci-dessous reprend les pourcentages du solde de financement des différentes entités ainsi que l'évolution de ces pourcentages au cours de la période 2015-2017.

Tableau – Solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics 2015-2017 (en pourcentage du PIB)

Année	Soldes			Amélioration par rapport à l'année précédente		
	2015 ²¹	2016	2017	2016-2015	2017-2016	2017-2015
Solde de financement – ensemble des pouvoirs publics	-2,51	-2,62	-1,57	-0,11	+1,05	+0,94
entité I	-2,29	-2,68	-1,51	-0,39	+1,17	+0,78
entité II	-0,22	0,06	-0,06	0,28	-0,12	+0,16

Source : Cour des comptes (à partir du programme de stabilité 2017-2020 de la Belgique, p. 13, et du calcul du solde de financement suivant le concept du CSF par l'ICN d'avril 2017)

L'exposé général du budget ajusté estime aussi le solde de financement de l'entité I à -1,51 % du PIB, soit -6.570 millions d'euros (dont -7.376 millions d'euros pour l'État fédéral et +806 millions d'euros pour la sécurité sociale)²².

À l'occasion du contrôle budgétaire, le gouvernement a pris des mesures ayant une incidence sur le solde de financement à concurrence de 347 millions d'euros²³. Il s'agit principalement :

²⁰ Voir Perspectives économiques 2017-2022, BFP, 17 mars 2017, p. 1).

²¹ Voir rapport PDE de l'ICN du 18 avril 2017 et le communiqué de presse de l'ICN du 21 avril 2017.

²² Exposé général, p. 13.

²³ Voir le point 3.3 ci-après.

- de mesures fiscales (+578 millions d'euros) ;
- d'une provision asile complémentaire (-232 millions d'euros) ;
- de nouvelles initiatives (-60 millions d'euros).

La Cour souligne que l'exposé général ne mentionne pas les résultats du calcul effectué par l'ICN en avril 2017 du solde de financement 2016 de l'entité I suivant le concept du CSF (-2,68 % du PIB ou -11.301 millions d'euros, dont -11.216 millions d'euros pour l'État fédéral et -85 millions d'euros pour la sécurité sociale). En effet, l'exposé général reprend encore les chiffres du comité de monitoring du 10 mars 2017 en ce qui concerne le solde de financement 2016 (-2,55 % du PIB ou -10.757 millions d'euros, dont -10.642 millions d'euros pour l'État fédéral et -115 millions d'euros pour la sécurité sociale)²⁴. Le SPF Stratégie et Appui n'a pas été en mesure d'adapter le document parlementaire au calcul récent du solde de financement 2016 par l'ICN²⁵. Le programme de stabilité 2017-2020 en tient toutefois compte.

La différence entre le solde de financement 2016 de l'entité I suivant les prévisions du comité de monitoring (-10.757 millions d'euros) et la réalisation définitive conformément au calcul de l'ICN (-11.301 millions d'euros) s'élève à -544 millions d'euros. Cette différence s'explique surtout par les recettes fiscales, lesquelles se sont finalement avérées inférieures de 113 millions d'euros sur une base de caisse. La correction effectuée pour le passage de base caisse en base SEC pour les recettes SEC s'est aussi avérée inférieure.

Points de départ du calcul du solde de financement 2017 à politique inchangée

Dans son avis sur le programme de stabilité 2017-2020, le CSF attire l'attention sur la différence entre le calcul du comité de monitoring et celui du BFP en ce qui concerne le solde de financement 2017 à politique inchangée²⁶. D'après le rapport du comité de monitoring du 10 mars 2017, le solde de financement 2017 à politique inchangée s'élève à -1,77 % du PIB (-7.684 millions d'euros) pour l'ensemble des pouvoirs publics, tandis que le BFP prévoit un solde de financement à politique inchangée de -1,86 % (-8.106 millions d'euros). Le rapport du comité de monitoring a constitué le point de référence du gouvernement fédéral lors de son contrôle budgétaire.

Dans son calcul, le BFP tient compte d'une sous-utilisation de seulement 600 millions d'euros, alors que le comité de monitoring prévoit une sous-utilisation de 910 millions d'euros. Le BFP précise qu'au moment de la confection de son rapport, il ne disposait d'aucune information quant aux modalités précises de la sous-utilisation en 2017. Il souligne en outre que la sous-utilisation en 2016 (1.087 millions d'euros) est en partie liée à la sous-utilisation de la provision (449 millions), qui concerne principalement des dépenses non récurrentes (asile et migration).

²⁴ Exposé général, p. 27 et 38.

²⁵ Le communiqué de presse de l'ICN date du 21 avril 2017 et l'exposé général du 27 avril 2017.

²⁶ Avis trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2017-2020, Conseil supérieur des finances, section Besoins de financement des pouvoirs publics, mars 2017, p. 59-60.

Le comité de monitoring maintient toutefois une sous-utilisation de 910 millions d'euros sur la base de la sous-utilisation réalisée les années précédentes, puisque les objectifs imposés en la matière ont toujours été rencontrés jusqu'à présent.

La manière dont le BFP calcule les recettes de la lutte contre la fraude fiscale et sociale est également différente. Il tient compte uniquement des recettes prévues selon le modèle d'estimation (résultat endogène) et non des facteurs exogènes supplémentaires concernant les mesures du gouvernement.

3.3 Amélioration du solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics et de l'entité I (2015-2017)

Contrairement au solde de financement, le solde structurel est établi en neutralisant les effets de la conjoncture économique et des mesures *one-off*. Il permet en conséquence de mieux appréhender l'effet à moyen et à long terme des décisions budgétaires prises par les pouvoirs publics.

À l'occasion de la confection du programme de stabilité précédent, la Commission européenne avait marqué son accord sur une amélioration minimale du déficit structurel de 0,6 % du PIB par an, soit une diminution de 1,2 % pour 2016 et 2017²⁷.

Le programme de stabilité 2017-2020 estime que le solde structurel diminuera de 1 % du PIB en 2017 (dont 1,05 % pour l'entité I et -0,05 % pour l'entité II) pour atteindre -0,98 % du PIB. En outre, le programme de stabilité estime que le déficit structurel de 2016 a diminué de 0,30 % du PIB (dont 0,16 % pour l'entité I et 0,14 % pour l'entité II). Pour la période 2015-2017, le déficit structurel diminuera donc de 1,30 % du PIB (dont 1,21 % pour l'entité I et 0,09 % pour l'entité II).

L'amélioration structurelle de 1 % pour 2017 est supérieure à celle réalisée les années précédentes, à savoir 0,6 % du PIB en 2012, 0,7 % du PIB en 2013, 0,2 % du PIB en 2014 et 2015 et 0,3 % du PIB en 2016 (le solde étant passé de -4 % du PIB en 2011 à -2 % du PIB en 2016²⁸).

Le tableau ci-dessous mentionne les pourcentages du solde structurel des différentes entités et l'évolution de ces pourcentages au cours de la période 2015-2017.

²⁷ Recommandation du Conseil européen du 12 juillet 2016 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2016.

²⁸ Perspectives économiques 2017-2022, BFP, 17 mars 2017, p. 25.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/14

Tableau – Solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics 2015-2017 (en pourcentage du PIB)

Année	Soldes			Amélioration par rapport à l'année précédente		
	2015 ²⁹	2016	2017	2016-2015	2017-2016	2017-2015
Solde structurel – ensemble des pouvoirs publics	-2,28	-1,98	-0,98	+0,30	+1,00	+1,30
entité I	-2,15	-1,99	-0,94	0,16	+1,05	+1,21
entité II	-0,13	+0,01	-0,04	0,14	-0,05	+0,09

Source : Cour des comptes (à partir du programme de stabilité 2017-2020 de la Belgique, p. 13)

L'exposé général du budget ajusté estime aussi le solde structurel de l'entité I pour l'année 2017 à -0,94 % du PIB, soit -4.066 millions^{30 31}.

Comme dans le budget initial 2017, l'État fédéral vise une amélioration structurelle de 1,2 % pour la période 2015-2017. Le comité de monitoring du 10 mars 2017 a calculé qu'un effort structurel supplémentaire de 313 millions d'euros était nécessaire à cet effet.

Bien qu'il n'ait pas tenu compte de la marge de sécurité (ou un « tampon ») et de la clause de flexibilité prévues au budget initial 2017 (respectivement -739 millions d'euros et +257 millions d'euros)³², le gouvernement a décidé de conserver une marge pour les recettes fiscales. Grâce à une estimation actualisée des paramètres utilisés pour estimer celles-ci, cette marge s'est limitée à ¾ de la marge précédente (558 millions d'euros). Outre le montant de 313 millions d'euros estimé par le comité de monitoring pour améliorer de 1,2 % le solde structurel de l'entité I au cours de la période 2015-2017, le gouvernement s'impose donc un effort total de 871 millions d'euros³³.

Le gouvernement demandera aussi l'application de la clause de flexibilité en 2017 pour un montant de 426 millions d'euros, dont 232 millions d'euros en ce qui concerne la crise de l'asile et 194 millions d'euros pour la lutte contre le terrorisme³⁴. Ce montant de

²⁹ Les soldes structurels mentionnés dans le tableau ont été calculés à partir des améliorations structurelles 2016 et des soldes structurels 2016 repris dans le programme de stabilité.

³⁰ L'exposé général (p. 13) fixe ce chiffre à 0,93 % du PIB : la différence de 0,01 % résulte d'un arrondi (compte tenu du PIB 2017 estimé par l'ICN le 18 avril 2017 à 434.975 millions d'euros, le solde de financement estimé de l'entité I s'élève en effet à 0,935 % du PIB).

³¹ L'exposé général tient compte, pour l'entité I, d'une amélioration structurelle de 1,24 %, le solde passant de -2,17 % en 2015 à -0,93 % en 2017 (voir exposé général, p. 8-13 – Définition de l'objectif pour 2017). La différence avec l'amélioration structurelle de l'entité I mentionnée dans le programme de stabilité (1,21 % du PIB) résulte surtout de la situation de départ (en raison de calculs plus récents du solde de financement) et de l'arrondi comme mentionné dans la note de bas de page précédente.

³² Voir aussi les commentaires de la Cour des comptes sur le budget initial 2017.

³³ Exposé général, p. 10.

³⁴ Voir exposé général, p. 12-13.

426 millions d'euros (ou 0,10 % du PIB) n'est pas compris dans les améliorations structurelles précitées. Dans l'hypothèse où l'État fédéral ne pourrait avoir recours à la clause de flexibilité, la marge fédérale serait alors limitée à 132 millions d'euros³⁵ (0,03 % du PIB).

3.4 Amélioration prévue du niveau d'endettement

Dans sa dernière notification relative à la procédure de déficit excessif, l'ICN a chiffré la dette publique en 2016 à 446,8 milliards d'euros ou 105,9 % du PIB³⁶.

Alors que le programme de stabilité estime que le taux d'endettement diminuera de 0,7 % en 2017 (de 105,9 % à 105,2 % du PIB³⁷), l'exposé général prévoit une diminution de 0,3 % (de 105,9 % à 105,6 % du PIB³⁸).

Cette différence de 0,4 % résulte du fait que le programme de stabilité tient déjà compte du solde de financement normé de l'entité II (-272 millions d'euros) alors que l'exposé général se fonde sur le solde de financement de l'entité II à politique inchangée, estimée par le comité de monitoring de mars 2017 (-767 millions d'euros). En outre, le programme de stabilité tient compte des facteurs exogènes recommandés par le CSF (1% du PIB), alors que l'exposé général retient l'estimation effectuée par le SPF Stratégie et Appui (1,2% du PIB).

³⁵ 558 millions d'euros moins 426 millions d'euros.

³⁶ Voir rapport EDP de l'ICN du 18 avril 2017 et le communiqué de presse de l'ICN du 21 avril 2017.

³⁷ Programme de stabilité 2017-2020, p. 16.

³⁸ Exposé général, p. 13.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/16

Tableau – Évolution estimée de la dette publique au cours de la période 2015-2017 (en % du PIB)

	2015	2016	2017
Programme de stabilité			
Taux d'endettement	106,0	105,9	105,2
Évolution du taux d'endettement		-0,1	-0,7
- Dont endogène		-0,3	-1,7
- Dont exogène		0,2	1,0
Exposé général			
Taux d'endettement	106,0	105,9	105,6
Évolution du taux d'endettement		-0,1	-0,3
- Dont endogène		-0,3	-1,6
- Dont exogène		0,2	1,2

Source : programme de stabilité, p. 16, et exposé général, p.13

3.5 Analyse du programme de stabilité par la Commission européenne

Dans ses prévisions de printemps, la Commission européenne estime le besoin de financement de la Belgique en 2017 à -1,9 % du PIB (au lieu de -1,6 %), le déficit structurel à -1,6 % du PIB (au lieu de -1,0 %) et le taux d'endettement à 105,6 % du PIB (au lieu de 105,2 %). Une différence de 0,3% sur le besoin de financement et le solde structurel résulte d'un effet de certaines mesures que la Commission prévoit plus limitées.

En outre, la correction pour la composante cyclique relative à la compensation de l'écart de production négatif, appliquée par la Commission européenne, est systématiquement inférieure d'environ 0,3 % du PIB pour l'ensemble des pouvoirs publics belges. C'est la raison pour laquelle le solde structurel baisse encore d'environ 0,3 % du PIB. Dans les prévisions de printemps précitées, le solde structurel 2017 s'écarte ainsi à raison de 0,6 % du PIB des chiffres repris dans le programme de stabilité.

Par ailleurs, la Commission européenne considèrerait que l'amélioration structurelle prévue dans le projet de plan budgétaire 2017 s'inscrivait dans la trajectoire pour atteindre l'équilibre budgétaire à condition que la Belgique respecte les engagements mentionnés dans le plan³⁹.

³⁹ Voir *Commission opinion on the Draft Budgetary Plan of Belgium*, Commission européenne, 16 novembre 2016, et l'analyse y afférente *Commission staff working document, Analysis on the draft budgetary plans of Belgium*, Commission européenne, 16 novembre 2016.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/ **17**

Estimant que la Belgique s'écarterait de la trajectoire en 2016, la Commission doutait toutefois que la Belgique soit en mesure de respecter en 2017 ses engagements, notamment parce que le projet de plan budgétaire ne contenait pas de répartition précise des efforts budgétaires entre les différentes autorités belges. Le programme de stabilité 2017-2020 ne mentionne toujours pas une telle répartition.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/18

3.6 Synthèse générale

Tableau – Aperçu des objectifs budgétaires (en % du PIB)

	entité I	entité II	entités I et II
Avis CSF			
Amélioration nominale cumulée 2016-2017	0,8	0,2	1,0
Amélioration structurelle cumulée 2016-2017	1,1	0,1	1,2
Amélioration de la dette publique 2017			0,8
Amélioration structurelle 2018 : trajectoire recommandée – trajectoire minimale			1,0 - 0,8
Amélioration structurelle 2019 : trajectoire recommandée – trajectoire minimale			0,0 - 0,2
Programme de stabilité 2017-2020			
Amélioration nominale cumulée 2016-2017	0,8	0,2	1,0
Amélioration structurelle cumulée 2016-2017	1,2	0,1	1,3
Amélioration de la dette publique 2017 (pour la vente d'actions BNP Paribas)			0,7
Amélioration structurelle 2018			0,6
Amélioration structurelle 2019			0,4
Recommandation de la Commission européenne (2016)			
Amélioration structurelle cumulée 2016-2017			1,2
Prévisions de printemps de la Commission européenne (2017)			
Amélioration nominale cumulée 2016-2017			0,6
Amélioration structurelle cumulée 2016-2017			0,7
Amélioration de la dette publique 2017			0,3
Évolution du solde structurel 2018 à politique inchangée (chiffres 2019 indisponibles)			-0,4

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/19

4 Solde budgétaire et solde de financement

4.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral

Dans l'exposé général du budget 2017 ajusté, l'État fédéral estime le solde budgétaire à -7.849 millions d'euros⁴⁰ et le solde de financement à -7.376 millions d'euros en 2017. Le tableau 16 de l'exposé général donne un aperçu de la composition de ce solde de financement⁴¹. Pour déterminer les composantes de ce solde, le pouvoir fédéral estime les recettes fiscales et les charges d'intérêts directement en base SEC. Par contre, il estime les recettes non fiscales et les dépenses primaires en base caisse et y apporte ensuite les corrections SEC nécessaires.

En guise de clarification, le tableau ci-dessous présente le solde budgétaire et le solde de financement de manière schématique.

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

Description	Budget 2017 initial		Budget 2017 ajusté	
	Solde de financement	Solde budgétaire	Solde de financement	Solde budgétaire
Recettes fiscales estimées en base SEC	114.787	114.787	115.112	115.112
- Dispense de précompte professionnel	-3.008	-3.008	-2.897	-2.897
- Différence entre SEC et caisse		-384		-588
Sous-total : recettes fiscales, y compris la dispense de précompte professionnel	111.779	111.395	112.215	111.627
- Transferts de recettes fiscales	-61.410	-61.410	-61.123	-61.123
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales	-7		-7	
Recettes fiscales	50.362	49.985	51.085	50.504
Recettes non fiscales estimées en base caisse	4.506	4.506	4.538	4.538
- Transferts de recettes non fiscales	-15	-15	-16	-16
- Correction recettes code SEC 8	-627		-656	
- Correction moment d'enregistrement	+311		-75	
Recettes non fiscales	4.175	4.491	3.791	4.522

⁴⁰ Exposé général, p. 5.

⁴¹ Exposé général, p. 27.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/20

Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46	-50.353	-50.353	-51.476	-51.476
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	+49	+49	+48	+48
- Sous-utilisation	+910		+910	
- Contribution RNB (section 52)	-3.006		-2.875	
- Dépenses primaires du budget de la dette (section 51) ⁴²	-32	-32	-37	-39
- Correction dépenses code SEC 8	+128		+128	
- Correction moment d'enregistrement	+141		+143	
Dépenses primaires	-52.163	-50.336	-53.159	-51.467
Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)	-9.137	-9.137	-9.286	-9.286
- Correction intérêts d'autres sections	-49	-49	-48	-48
- Correction intérêts des organismes à consolider	-25		-25	
Charges d'intérêts	-9.211	-9.186	-9.359	-9.334
Solde primaire des organismes à consolider	184		169	
Corrections non ventilées	59		97	
Dépenses code SEC 8 de la section 51 (hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette)		-1.997		-2.074
Intérêts sur les réserves du Fonds de vieillissement (section 51)⁴³		-696		0
Solde pouvoir fédéral	-6.594	-7.739	-7.376	-7.849

Source : exposé général et Cour des comptes

⁴² Les dépenses primaires du budget de la dette comprennent notamment 37,1 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 2,23 millions d'euros de dotations dans le budget 2017 ajusté. Les dotations (à l'Agence fédérale de la dette) n'ont pas été prises en compte dans le calcul du solde SEC dans le budget 2017 ajusté.

⁴³ À la suite de la suppression du Fonds de vieillissement au 1^{er} janvier 2017, il n'y a plus d'intérêts à payer. Le paiement des intérêts sur les réserves de ce Fonds n'avait, toutefois, pas d'incidence sur le solde de financement parce qu'il s'agissait d'intérêts octroyés au sein du pouvoir fédéral.

En s'appuyant sur les commentaires repris dans l'exposé général et sur les informations supplémentaires fournies par le SPF Stratégie et Appui, la Cour des comptes a constaté que la plupart des corrections précitées sont suffisamment étayées.

Recettes fiscales : différence entre SEC et caisse

Pour se conformer au principe SEC des droits constatés, 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. Ainsi, les recettes fiscales correspondent aux enrôlements sous-jacents ou à l'activité économique. L'exposé général tient compte, dans le budget 2017 ajusté, d'un glissement sur les droits constatés de -588 millions d'euros pour déterminer les recettes de caisse. Comme lors du budget 2017 initial, le SPF Finances a fourni à la Cour le détail par type de recettes fiscales, mais sans produire les calculs sous-jacents.

La correction de -588 millions d'euros concerne surtout un glissement pour le précompte professionnel (-314,5 millions d'euros), les rôles des sociétés (-180,8 millions d'euros) et la TVA (-112,3 millions d'euros). Le SPF Finances précise que l'estimation des recettes de caisse concernant le précompte professionnel reprise dans le budget 2017 ajusté s'appuie sur l'estimation des recettes SEC du précompte professionnel où l'estimation SEC du mois de janvier 2018 est remplacée par les recettes de caisse réalisées du mois de janvier 2017. Les recettes de caisse du précompte professionnel sont ainsi inférieures de 0,7 % sur une base annuelle.

Dépenses primaires : sous-utilisation

L'exposé général maintient la sous-utilisation 2017 à 910 millions d'euros (voir aussi le point 3.2). À cet effet, le gouvernement a, par le biais de la circulaire du 20 janvier 2017, limité (une nouvelle fois) les dépenses sur les crédits aux dépenses incompressibles et a bloqué 500,1 millions d'euros de crédits⁴⁴. Le comité de monitoring a analysé les sous-utilisations des sept années précédentes et a constaté que la sous-utilisation préconisée avait été réalisée à chaque fois. La sous-utilisation réalisée oscillait entre 900 millions et 1.100 millions d'euros⁴⁵. La circulaire instaure aussi à partir de mars 2017 un monitoring mensuel des dépenses afin de suivre la sous-utilisation et de la réaliser effectivement.

Le comité de monitoring souligne toutefois que le pouvoir fédéral a pu réaliser ces sous-utilisations les années précédentes grâce à des éléments exceptionnels qui sont venus en alimenter la part récurrente. Ainsi, la sous-utilisation a atteint 1.087 millions d'euros en 2016, dont 449 millions d'euros à la suite de la sous-utilisation des provisions (voir la Partie III – Chapitre I – point 2)⁴⁶.

Si l'objectif est de ne pas utiliser les crédits (ou une partie de ceux-ci) sur une base structurelle, la Cour des comptes recommande de réduire effectivement ces crédits dans le budget général des dépenses au lieu de les bloquer et de les limiter administrativement en cours d'année. En effet, le budget doit donner une image aussi fidèle que possible des dépenses prévues.

⁴⁴ Circulaire du 20 janvier 2017 relative au mécanisme de prudence budgétaire et de blocages de crédits pour l'année budgétaire 2017 (pour 2016, il s'agissait de la circulaire du 20 mai 2016 et, pour 2015, de la circulaire du 12 octobre 2015).

⁴⁵ Comité de monitoring, Estimations contrôle budgétaire 2017, 10 mars 2017, p. 57-58.

⁴⁶ Comité de monitoring, p. 44-47.

Recettes non fiscales : droits constatés

En ce qui concerne les recettes non fiscales, le pouvoir fédéral tient compte des recettes de caisse et non des droits constatés pour déterminer le solde de financement. L'estimation de ces derniers dans le budget 2017 ajusté est globalement plus élevée de 175,8 millions d'euros, dont 173,6 millions d'euros pour la récupération des créances alimentaires.

4.2 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale

Dans l'exposé général du budget 2017 ajusté, le gouvernement fédéral estime le solde de financement de la sécurité sociale à +806 millions d'euros (+0,19 % du PIB) en 2017. Le tableau 22 de l'exposé général contient un relevé des corrections SEC apportées au solde budgétaire pour déterminer le solde de financement de la sécurité sociale⁴⁷.

4.3 Solde de financement de l'entité II

Le plan de stabilité 2017-2020 tient compte d'un solde de financement de -0,06 % du PIB (-272 millions d'euros) pour l'entité II en 2017, conformément à l'avis du CSF⁴⁸.

La Cour des comptes constate que le plan de stabilité 2017-2020 ne contient pas d'information quant à l'intention de l'entité II de réaliser cet objectif budgétaire. Il n'aborde pas davantage la répartition de l'objectif budgétaire de l'entité II entre les communautés, les régions et les pouvoirs locaux.

La Cour souligne que le comité de monitoring du 10 mars 2017 prévoit que le solde de financement de l'entité II atteindra -0,18 % du PIB (-767 millions d'euros) à politique inchangée. Le solde des communautés et régions reste quasiment identique à celui inscrit dans le budget initial⁴⁹. Les budgets des pouvoirs locaux par contre seront en équilibre en 2017 d'après les prévisions d'automne de la BNB. Par rapport au budget initial 2017, il s'agit d'une amélioration de +0,08 % du PIB.

5 Solde structurel

Le solde structurel ne prend pas en compte les mesures non récurrentes et comprend 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).

⁴⁷ Exposé général, p. 37-39.

⁴⁸ Le CSF avait recommandé de limiter le solde à -0,08 % du PIB. Il s'agit du solde de financement normé, y compris les opérations *one-shot* pour le facteur d'autonomie de 0,12 % du PIB (avis du CSF, p. 23 et 27). Le programme de stabilité tient toutefois compte des données plus récentes de l'ICN (avril 2017) relatives au solde de financement, de sorte qu'il y a une différence de +0,02 %.

⁴⁹ La Communauté flamande a décidé récemment de conserver pour 2017 un budget quasiment en équilibre, les éléments en dehors de l'objectif budgétaire diminuant de 0,09 %. Les ajustements budgétaires de la Région wallonne et de la Communauté française sont prévus pour juin 2017. La Région de Bruxelles-Capitale ne prévoit pas d'ajustement budgétaire dans les prochains mois.

L'évaluation de l'écart de production se base sur les estimations du budget économique du BFP. L'écart de production négatif en Belgique diminue de 0,1 % en 2017 pour atteindre 0,9 % du PIB (croissance réelle de 1,4 % contre une croissance potentielle de 1,3 %⁵⁰). La composante cyclique dont la Belgique peut tenir compte s'élève à 60,5 % de l'écart de production négatif, dont 40,8 % pour l'entité I et 19,7 % pour l'entité II. La composante cyclique atteint donc plus de 0,5 % du PIB.

Si l'exposé général ne contient qu'un aperçu de la composition du solde structurel de l'entité I⁵¹, le tableau 5 du programme de stabilité détaille plus avant celle du solde structurel de la Belgique⁵². Pour clarifier ce tableau, la Cour estime utile d'apporter les commentaires suivants.

5.1 Solde structurel de l'entité I

Dans le budget 2017 ajusté, le gouvernement fédéral estime le solde structurel de l'entité I à -4.098 millions d'euros (-0,94 % du PIB). Le passage du besoin de financement au solde structurel de l'entité I est opéré de la manière suivante :

- neutralisation des mesures uniques (+769 millions d'euros ou +0,18 % du PIB). Il s'agit :
 - de la neutralisation d'un certain nombre de versements uniques à l'entité II pour un montant de +763 millions d'euros ou +0,18 % du PIB, tel que fixé par le CSF pour l'effet unique du facteur d'autonomie (503 millions d'euros) et le solde de décompte de la loi spéciale de financement (260 millions d'euros)⁵³ ;
 - de l'élimination des recettes non récurrentes, à hauteur de +6 millions d'euros (remboursement tour-opérateurs, prélèvement anticipé de l'épargne-pension, décisions judiciaires et *Excess Profit Ruling*) ;
- non-prise en compte de transferts à l'entité II pour un montant de +132 millions d'euros ou +0,03 % du PIB (tel que fixé par le CSF)⁵⁴ ;
- correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production négatif (+1.571 millions d'euros ou +0,36 % du PIB).

Pour l'entité I, le programme de stabilité tient compte d'une estimation plus récente que l'exposé général en ce qui concerne la correction relative aux transferts à l'entité II, de sorte que le solde structurel de l'entité I se détériore finalement de 32 millions d'euros.

⁵⁰ L'écart de production négatif de la Belgique a par contre augmenté de 0,1 % en 2016 pour atteindre 1,0 % du PIB (croissance réelle de 1,2 % par rapport à la croissance potentielle, 1,3 %).

⁵¹ Exposé général, p. 13.

⁵² Programme de stabilité, p. 13.

⁵³ Ces corrections influencent uniquement le solde structurel des entités respectives et non celui de l'ensemble des pouvoirs publics.

⁵⁴ Le calcul du déficit structurel des entités tient compte d'une correction supplémentaire, à savoir une *correction pour transferts*. Celle-ci vise à neutraliser l'incidence de la conjoncture économique sur les transferts entre entités. Elle influence donc uniquement le solde structurel des entités respectives et non celui de l'ensemble des pouvoirs publics.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/24

Tableau – Passage du solde de financement au solde structurel (sans flexibilité) pour l'entité I (en millions d'euros et en pourcentage du PIB)

Description	Budget 2017 initial		Budget 2017 ajusté	
Solde de financement – entité I	-6.272	-1,45	-6.570	-1,51
- Correction mesures non récurrentes	589	0,14	769	0,18
- Correction transferts	167	0,04	132	0,03
- Correction composante cyclique	1.867	0,43	1.571	0,36
Solde structurel – entité I	-3.649	-0,84	-4.098	-0,94

Source : programme de stabilité de la Belgique 2017-2020, p. 13, et SPF Stratégie et Appui

L'amélioration structurelle au cours de la période 2016-2017 s'élèvera à 1,21 % du PIB (soit 0,16 % du PIB en 2016 et 1,05 % du PIB en 2017).

5.2 Solde structurel de l'entité II

D'après le programme de stabilité, le solde structurel de l'entité II s'élèvera à -0,04 % du PIB, soit -147 millions d'euros, en 2017. Le passage du besoin de financement au solde structurel de l'entité II est opéré de la manière suivante :

- neutralisation des mesures non récurrentes. Il s'agit de la neutralisation de versements uniques de l'entité I pour un montant de -503 millions d'euros ou -0,12 % du PIB (tel que fixé par le CSF pour l'effet unique du facteur d'autonomie) ;
- non-prise en compte de transferts provenant de l'entité I pour un montant de -132 millions d'euros ou -0,03 % du PIB (tel que fixé par le CSF) ;
- correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production négatif (+760 millions d'euros ou +0,17 % du PIB).

La Cour des comptes constate que le versement unique de l'entité I à l'entité II pour le solde de décompte de la loi spéciale de financement (260 millions d'euros) n'est pas neutralisé par l'entité II.

Tableau – Passage du solde de financement au solde structurel (sans flexibilité) pour l'entité II (en millions d'euros et en pourcentage du PIB)

Description	Budget 2017 initial		Budget 2017 ajusté	
Solde de financement – entité II	-1.094	-0,25	-272	-0,06
- Correction mesures non récurrentes	-787	-0,19	-503	-0,12
- Correction transferts	-167	-0,04	-132	-0,03
- Correction composante cyclique	904	0,21	760	0,17
Solde structurel – entité II	-1.144	-0,27	-147	-0,04

Source : programme de stabilité de la Belgique 2017-2020, p. 13, et SPF Stratégie et Appui

D'après le programme de stabilité, l'amélioration structurelle au cours de la période 2016-2017 s'élèvera à 0,09 % du PIB (soit 0,14 % du PIB en 2016 et -0,05 % du PIB en 2017).

5.3 Solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics (entités I et II)

D'après le programme de stabilité, le solde structurel de la Belgique s'élèvera à -0,98 % du PIB, soit -4.245 millions d'euros, en 2017. Le passage du besoin de financement au solde structurel de la Belgique est opéré de la manière suivante :

- neutralisation des mesures non récurrentes. Il s'agit de l'élimination des recettes uniques pour un montant de 266 millions d'euros ou 0,06 % du PIB, dont 260 millions d'euros pour le solde de décompte de la loi spéciale de financement entre l'entité I et l'entité II (voir la remarque au point 6.2) ;
- correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production négatif (+2.331 millions d'euros ou +0,53 % du PIB).

Tableau – Passage du solde de financement au solde structurel (sans flexibilité) de l'ensemble des pouvoirs publics (en millions d'euros et en pourcentages du PIB)

Description	Budget 2017 initial		Budget 2017 ajusté	
Solde de financement – Ensemble des pouvoirs publics	-7.366	-1,70	-6.842	-1,57
- Correction mesures non récurrentes	-198	-0,05	266	0,06
- Correction transferts	0	0,00	0	0,00
- Correction composante cyclique	2.771	0,64	2.331	0,53
Solde structurel – Ensemble des pouvoirs publics	-4.793	-1,11	-4.245	-0,98

Source : programme de stabilité de la Belgique 2017-2020, p. 13, et SPF Stratégie et Appui

D'après le programme de stabilité, l'amélioration structurelle au cours de la période 2016-2017 s'élèvera à 1,30 % du PIB (soit 0,30 % du PIB en 2016 et 1,0 % du PIB en 2017). La Cour des comptes souligne que le versement unique de l'entité I à l'entité II pour le solde de décompte de la loi spéciale de financement n'est pas neutralisé par l'entité II. Si l'entité II en tient compte, son solde structurel se détériorera de 260 millions d'euros ou 0,06 % du PIB.

Le solde structurel précité de -0,98 % ne tient pas compte du recours à la clause de flexibilité estimée à 0,10 % du PIB (voir aussi le point 3.3)⁵⁵.

⁵⁵ Exposé général, p. 13.

PARTIE II

Recettes de l'entité I

CHAPITRE I

Recettes du pouvoir fédéral

1 Évolution générale des recettes

Les recettes de caisse du projet de budget 2017 ajusté augmentent de 263,9 millions d'euros (+0,23%) par rapport au budget initial pour atteindre 116.165,5 millions d'euros. Les transferts, en revanche, baissent de 286,1 millions d'euros (-0,47%) pour s'établir à 61.139,5 millions d'euros, de sorte que le solde repris au budget des voies et moyens s'élève à présent à 55.026,0 millions d'euros, soit 550,0 millions d'euros de plus (+1,01%) que celui inscrit au budget 2017 initial.

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

	2016	2017	2017
	Réalisations	initial	ajusté
Total des recettes	108.748,8	115.901,6	116.165,5
<i>Recettes fiscales</i>	104.027,8	111.395,6	111.627,5
<i>Recettes non fiscales</i>	4.721,0	4.506,0	4.538,0
Total des transferts	55.959,0	61.425,6	61.139,5
Union européenne	3.068,2	3.204,2	3.275,1
Régions	18.729,9	19.158,7	19.040,4
Communautés	23.482,3	24.251,4	24.323,2
Sécurité sociale	10.040,0	14.318,3	14.008,0
Autres	638,6	493,0	492,8
Budget des voies et moyens	52.789,8	54.476,0	55.026,0
<i>Recettes fiscales</i>	48.089,8	49.985,5	50.504,0
<i>Recettes non fiscales</i>	4.700,0	4.490,5	4.522,0
Pourcentage du budget des voies et moyens	48,5%	47,0%	47,4%

Source : exposé général, tableau 10 (p. 18) et tableau 11 (p. 21) et Cour des comptes.

Les produits de la dette publique (emprunts et remboursement des titres en portefeuille) sont estimés à 50.792,6 millions d'euros⁵⁶. Ces recettes sont intégralement affectées à la gestion de la dette publique et n'ont aucune incidence sur le solde de financement.

2 Recettes fiscales

2.1 Évolution des recettes de caisse

Comme exposé dans le tableau ci-dessus, les recettes fiscales réestimées, lors du contrôle budgétaire, augmentent de 231,9 millions d'euros (+0,21%) par rapport au budget 2017 initial. Elles sont supérieures aux réalisations 2016 à hauteur de 7.599,7 millions d'euros.

Les recettes fiscales sont estimées en termes SEC depuis 2014 (voir le point 2.2). Comme le budget des voies et moyens repose sur le principe de caisse, les recettes fiscales sont converties selon le principe SEC par des « corrections de caisse »⁵⁷, qui sont le pendant des « corrections SEC ». La différence entre les deux estimations s'explique principalement par les impôts directs et, en particulier, par le précompte professionnel. Du point de vue du SEC, les recettes du précompte professionnel (47.602,1 millions d'euros) sont estimées de manière brute, donc sans tenir compte des diverses dispenses de versement du précompte professionnel. Cette correction est estimée à 2.897,5 millions d'euros. Les autres corrections concernent la neutralisation des délais de paiement et la neutralisation des paiements UEBL dans les recettes d'accises⁵⁸.

La détermination des transferts et du budget des voies et moyens s'est fondée sur les recettes de caisse et non sur les recettes SEC.

2.2 Estimation de base par le SPF Finances

Depuis 2014, le SPF Finances estime les recettes fiscales sur une base SEC. Il n'a pas encore adapté sa méthode d'estimation aux conclusions de la Taskforce constituée par le gouvernement lors de la confection du budget initial⁵⁹.

S'agissant des quatre principales catégories de recettes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA et accises), le SPF s'appuie sur un modèle macroéconomique désagrégé utilisant les paramètres du budget économique élaboré par le BFP⁶⁰.

⁵⁶ Exposé général, Tableau 1 Voies et moyens, produits d'emprunts et opérations assimilées sans incidence sur le solde net à financer (Doc. parl., Chambre, Doc 54 2409/001, p. 47).

⁵⁷ En contrepartie, les dispenses de versement du précompte professionnel sont imputées en dépenses en termes SEC (voir l'Exposé général, p. 27).

⁵⁸ La correction du moment d'enregistrement implique que la différence de délai entre l'impôt enrôlé (SEC) et l'impôt effectivement perçu (caisse) est pris en compte. Selon l'impôt concerné, ces délais peuvent aller d'un à deux mois.

⁵⁹ En se fondant sur la concertation au sein de cette Taskforce, le ministre des Finances a proposé au gouvernement un plan en dix étapes, qui prévoit une analyse ex post et une analyse externe. Le cahier spécial des charges relatif à l'analyse externe sera établi en concertation avec le président du SPF Finances.

⁶⁰ Budget économique, février 2017, BFP.

Le SPF Finances considère que des changements importants au niveau de la corbeille de l'épargne, des taux d'intérêts et des tarifs fiscaux influencent les recettes du précompte mobilier de façon telle que l'utilisation d'un modèle macroéconomique est déconseillée pour estimer celui-ci. Il fonde ses estimations sur les pourcentages de croissance moyens des années précédentes, en tenant compte des prévisions d'intérêts et de dividendes, des mesures antérieures (dont la réserve de liquidation spéciale) et de l'anticipation de nouvelles mesures.

Les autres recettes sont estimées par les administrations compétentes⁶¹.

En plus de ces estimations, le service d'étude du SPF Finances tient compte de l'incidence supplémentaire des mesures fiscales et des corrections techniques pour déterminer les recettes fiscales totales.

Dans sa note du 28 février 2017, le SPF Finances commente l'estimation des recettes fiscales (114.559,0 millions d'euros, soit 228,2 millions d'euros de moins que dans le budget 2017 initial) pour le contrôle budgétaire 2017⁶². Il se fonde tout d'abord sur les recettes probables de 2016⁶³ (109.492,4 millions d'euros contre 109.427,4 millions d'euros dans le budget 2017 initial⁶⁴). Il considère également que les paramètres du BFP intègrent les mesures suivantes (reprises dans le budget 2017 initial) :

- les effets retour (positifs) des mesures sociales *e-commerce* (13,5 millions d'euros) et emplois tremplins (6,7 millions d'euros) ;
- l'abaissement de la TVA sur le logement social (10 millions d'euros) ;
- l'effet de la TVA sur la hausse des accises (71,2 millions d'euros) ;
- l'instauration de l'économie collaborative (20 millions d'euros).

Le SPF Finances ne tient pas compte des recettes provenant de la réforme des sociétés immobilières. En effet, les recettes estimées pour 2016 (250 millions d'euros) n'ont pas été réalisées. La taxe Caïman figurant parmi les recettes des catégories d'impôts divers 2016 est reprise comme base pour 2017, sans que le SPF Finances puisse identifier le produit réel.

Le SPF Finances tient compte des recettes uniques consécutives à la suppression de l'*Excess Profit Ruling* (ci-après l'EPR) pour les exercices 2015 et antérieurs. Par ailleurs, il prévoit un remboursement de 350 millions d'euros, pour le règlement de la déduction des brevets (voir point 2.3.2.2).

⁶¹ Il s'agit de la taxe de circulation, de la taxe de mise en circulation, des droits d'enregistrement, des droits de succession, des droits de douane et des taxes et amendes diverses (TVA).

⁶² Note du 28 février 2017 du service d'étude du SPF Finances portant la référence SEC/TL-CVL/2017/054.

⁶³ Les résultats SEC définitifs ne sont connus qu'après le mois de février T+1.

⁶⁴ Les nouvelles estimations sont supérieures au budget initial à hauteur de 65 millions d'euros, mais les différences sous-jacentes au niveau des catégories d'impôts sont importantes : l'enrôlement supérieur pour l'impôt des sociétés (+836,1 millions d'euros), l'impôt des personnes physiques (+334,1 millions d'euros) et le précompte professionnel (+273,2 millions d'euros) compense les recettes inférieures provenant notamment du précompte mobilier (-261,2 millions d'euros), de la TVA (-405,1 millions d'euros) et de la régularisation fiscale (-227,5 millions d'euros).

Le SPF Finances a calculé les recettes 2016 définitives fin mars 2017⁶⁵. Par rapport à l'évaluation de fin février, les recettes 2016 sont inférieures de 317,6 millions d'euros (109.174,8 millions d'euros). Ce montant concerne principalement des enrôlements inférieurs dans le cadre de l'impôt des personnes physiques 2016 (-257,3 millions d'euros) et de l'impôt des sociétés (-133,8 millions d'euros). En cas de rythme d'enrôlement inchangé, ces moindres dépenses influenceront négativement l'effort budgétaire à fournir, tel que calculé par le comité de monitoring.

En outre la Cour des comptes mentionne encore que différentes mesures font l'objet de recours devant les cours et tribunaux. Il s'agit :

- des procédures pendantes devant la Cour constitutionnelle concernant la TVA sur les jeux de hasard et les paris en ligne, la *fairness tax* et l'impôt des sociétés pour les intercommunales ;
- des appels interjetés devant la Cour européenne de justice concernant la suppression de l'EPR⁶⁶.

2.3 Recettes fiscales (SEC) après le conclave

Pour établir le budget 2017 ajusté, le gouvernement s'est appuyé sur le rapport du 10 mars 2017, dans lequel le comité de monitoring a estimé les recettes totales à 114.534 millions d'euros, soit un recul de 253 millions d'euros par rapport au budget 2017 initial⁶⁷.

Le gouvernement a décidé, durant le conclave budgétaire d'avril 2017, de prendre des mesures visant à générer des recettes supplémentaires de 578,4 millions d'euros. Ces mesures consistent en diverses corrections techniques (375,0 millions d'euros) et en des mesures complémentaires (203,4 millions d'euros)⁶⁸.

Les recettes fiscales en base SEC sont donc estimées à 115.112,4 millions d'euros lors du contrôle budgétaire 2017. Il s'agit de 325,1 millions d'euros de plus (+0,3%) que pour le budget initial, lesquels s'expliquent notamment par une augmentation des produits de l'impôt des sociétés (+1.409,1 millions d'euros) et de l'impôt des personnes physiques (+437,9 millions d'euros) et par une diminution des recettes du précompte mobilier (-708,4 millions d'euros), de la TVA (-354,2 millions d'euros) et des accises (-135,7 millions d'euros). La hausse de l'impôt des sociétés découle principalement des enrôlements supérieurs dus à un glissement des paiements anticipés vers l'enrôlement, qui a été fixé pour l'exercice 2016.

⁶⁵ Note du 30 mars 2017 du service d'étude du SPF Finances portant la référence SEC/CVL-TL-JC/2017/093.

⁶⁶ Sur les enrôlements effectués en décembre 2016 (409,7 millions d'euros) et en janvier 2017 (303,0 millions d'euros), 391 millions d'euros et 211 millions d'euros ont été inscrits en recettes respectivement pour 2016 et 2017.

⁶⁷ Établi à partir du rapport précité du 28 février 2017 du SPF Finances. Le comité de monitoring a corrigé les recettes 2017 à concurrence de 25 millions d'euros et a ajouté ce montant à l'année 2016, étant donné que la contribution de la France en matière de travail frontalier 2016 peut, d'un point de vue SEC, être affectée à 2016. La Cour des comptes fait observer que le montant recouvré pour 2016 (et pour 2017) s'élève seulement à 20,7 millions d'euros, selon la demande introduite par la Belgique en mars 2016.

⁶⁸ Exposé général, p. 61.

2.3.1. Corrections techniques

Les corrections techniques portent sur l'incidence positive de la modification du taux d'intérêt pour la déduction des intérêts notionnels (+325 millions d'euros) et l'augmentation des recettes générées par la régularisation fiscale (+50 millions d'euros).

Déduction des intérêts notionnels

L'incidence positive sur l'impôt des sociétés de la diminution du taux d'intérêts pour la déduction des intérêts notionnels est estimée à 325 millions d'euros. La Cour des comptes observe l'incertitude de cette estimation, en particulier à cause de la difficulté de chiffrer les conséquences des modifications de comportement des entreprises⁶⁹. Dans une étude récente le SPF Finances n'a une nouvelle fois pas pu identifier un lien clair entre l'évolution du taux d'intérêts et les montants de l'impôt des sociétés.

Régularisation fiscale

Le comité de monitoring a réduit les recettes fédérales de la régularisation fiscale de 250 à 150 millions d'euros par un transfert de 100 millions aux régions dans le cadre des accords de coopération conclus avec ces dernières⁷⁰. Le gouvernement considère que l'entrée en vigueur de ces accords de coopération (prévue début juillet) et l'échange d'informations internationales avec le Luxembourg donneront une impulsion supplémentaire à la régularisation fiscale (50 millions d'euros). La Cour des comptes signale que, pour atteindre l'objectif des 300 millions de recettes totales (au niveau fédéral et régional), la base imposable des dossiers à introduire doit doubler par rapport à celle des dossiers déposés jusque fin avril. Les réalisations dépendront de l'entrée en vigueur des accords de coopération. Il faut remarquer qu'un accord de coopération exhaustif entre le gouvernement et les régions dans leur ensemble (nécessaire afin d'identifier la compétence fiscale à laquelle ils ressortissent) manque encore à ce jour. La cellule stratégique a indiqué que les déclarants devront eux-mêmes décider de l'endroit où seront régularisés ces revenus. L'impact de ces régularisations devrait être limité.

2.3.2. Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette des mesures fiscales sur les recettes inscrites dans le budget 2017 ajusté s'élève à 1.386,4 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de la révision, fondée sur des chiffres plus récents, de l'incidence budgétaire de mesures prises antérieurement (1.183,0 millions d'euros) et, d'autre part, de nouvelles mesures fiscales (203,4 millions d'euros) décidées lors du conclave budgétaire d'avril 2017.

Le tableau 4 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2017 » de l'exposé général (p. 61) comporte un aperçu de ces mesures, dont l'estimation a été réalisée en base SEC.

⁶⁹ Notamment l'application d'autres déductions, l'utilisation de pertes fiscales précédentes, l'abaissement de la base imposable, etc.

⁷⁰ Dans ces accords de coopération conclus, d'une part, entre le gouvernement fédéral et la Région flamande et, d'autre part, entre le gouvernement fédéral et la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, les montants qui ne peuvent être ventilés sont répartis de manière équitable entre le gouvernement fédéral et les régions.

La Cour des comptes fait observer que ce tableau est incomplet. Toutes les mesures révisées ne sont pas reprises à la rubrique des recettes diverses⁷¹. Ainsi, le prélèvement anticipé de l'épargne-pension, qui a été estimé à 159 millions d'euros lors du contrôle budgétaire, est inférieur de 18 millions d'euros au montant estimé dans le budget initial et de 39 millions d'euros aux recettes de 2016⁷². L'origine de cette baisse est la diminution constante du groupe-cible⁷³.

Les administrations fiscales du SPF Finances (en particulier le service d'encadrement Expertise stratégique) et la cellule stratégique du ministre des Finances ont transmis ou expliqué à la Cour les données de calcul sous-jacentes ou les paramètres pris en considération pour la plupart de ces mesures.

2.3.2.1 Révision de l'estimation budgétaire des mesures fiscales existantes

Les réévaluations de mesures prises auparavant (+1.183,0 millions d'euros) résultent la plupart du temps de données plus récentes ou plus précises. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des principales réévaluations budgétaires. Certaines mesures sont intégrées dans les paramètres du BFP. C'est la raison pour laquelle le montant n'est plus considéré comme une incidence complémentaire d'une mesure fiscale existante.

⁷¹ Il s'agit de toutes les recettes estimées en dehors des modèles macroéconomiques.

⁷² Lors du conclave budgétaire du 15 octobre 2014 (confection du budget 2015 initial), le gouvernement a décidé de percevoir de manière accélérée le prélèvement anticipatif sur les réserves constituées jusqu'au 31 décembre 2014 par l'épargne-pension du 3^e pilier (cf. le conseil des ministres du 15 octobre 2014 – notification du point 1, p. 29). La recette de 159 millions d'euros est une mesure *one-off* et n'influence donc pas le solde structurel en tant que tel.

⁷³ Les personnes qui atteignent 60 ans disparaissent du groupe. Ce sont précisément ces personnes qui contribuent beaucoup vu que leurs réserves mathématiques sont les plus importantes.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/ 32

Tableau – Aperçu des principales réévaluations budgétaires de mesures fiscales existantes (en millions d'euros)

Mesure fiscale existante	2017 initial	2017 ajusté
Augmentation PM de 27 % à 30 %	345,0	127,0
<i>Redesign</i>	40,0	25,0
Régularisation fiscale	0	227,5
Effets retour	20,2	0,0
Effet TVA augmentation des accises	71,2	0,0
Accises sur le tabac	149,6	77,7
Instauration d'une taxe santé	50,0	0,0
Meilleur recouvrement (projet <i>Crossborder</i>)	150,5	75,3
Contrôles ciblés en ce qui concerne l'application du taux réduit de TVA sur l'électricité	-41,5	-41,5

Source : exposé général du budget initial 2017⁷⁴ et du budget 2017 ajusté⁷⁵

La Cour des comptes formule les observations suivantes :

- Le SPF Finances a réduit de 218 millions d'euros l'incidence complémentaire de l'augmentation du taux du précompte mobilier à la suite d'un effet anticipatif surestimé en 2016 (+109 millions d'euros). La Cour des comptes souligne que le SPF Finances avait estimé l'incidence totale de la mesure (425 millions d'euros) en fonction des réalisations probables de 2016 et non en fonction des recettes effectivement réalisées en 2016, qui se sont avérées inférieures.
- La réduction de l'incidence du *redesign* (-15 millions d'euros) résulte du fait que le budget 2017 initial reprenait l'incidence cumulée et non l'incidence complémentaire. La Cour n'a pas pu vérifier si ce montant a été pris en compte correctement dans les recettes totales.
- L'incidence négative (-41,5 millions d'euros) des contrôles ciblés de l'application du taux réduit de TVA sur l'électricité a été maintenue à tort. Le SPF Finances avait supposé dans le budget initial que ces recettes seraient réalisées en 2016, de sorte que ces recettes uniques devaient être neutralisées en 2017. Le traitement des dossiers n'est certes pas achevé à ce jour, mais le SPF Finances estime que les contrôles entraîneront peu de recettes supplémentaires en 2017 également.

2.3.2.2 Incidence complémentaire des nouvelles mesures fiscales

Lors du conclave budgétaire d'avril 2017, le gouvernement a pris de « nouvelles » mesures fiscales représentant une incidence budgétaire estimée de 203,4 millions

⁷⁴ Doc. parl., Chambre, DOC 2107/001, p. 98 (tableau 5).

⁷⁵ Exposé général, tableau 4, p. 61.

d'euros pour l'année budgétaire 2017. À l'exception de l'introduction de la société immobilière réglementée sociale, il s'agit d'une révision de mesures existantes.

Ces mesures concernent :

- la réforme du cadre réglementaire des fonds d'investissement immobilier spécialisés (50 millions d'euros) et des fonds immobiliers réglementés (SIR, 50 millions d'euros) ;
- la suppression des *EPR* (100 millions d'euros) ;
- l'effet retour fiscal des emplois tremplins (3,4 millions d'euros).

La Cour a reçu des informations complémentaires du service d'études du SPF Finances et de la cellule stratégique du ministre des Finances concernant ces mesures. Elle attire l'attention sur les points suivants :

Fonds d'investissement immobilier spécialisés (50 millions d'euros)

Les recettes attendues pour 2016 (250 millions d'euros) n'ont pas été réalisées. La cellule stratégique ajuste par prudence l'estimation à 50 millions d'euros. Ceci concerne les revenus de l'*exit-tax*. Elle n'attend plus de recettes du précompte mobilier cette année. La Cour n'a pas reçu de note de calcul et ne peut donc pas déterminer s'il s'agit d'*exit taxes* structurelles ou uniques.

Fonds d'investissement immobilier réglementés (50 millions d'euros)

Cette mesure, annoncée initialement en 2016, prévoit l'extension du champ d'application des SIR aux travaux d'infrastructure et un assouplissement des exigences en matière de contrôle afin de mobiliser l'épargne publique, d'accroître la concurrence entre les investisseurs et de réaliser le financement de projets d'infrastructure à des conditions plus compétitives⁷⁶. Dans une première phase, cette mesure devrait générer 15 millions d'euros de recettes supplémentaires⁷⁷. Lors du contrôle budgétaire 2017, le gouvernement a revu ces recettes à la hausse et les a fixées à 50 millions d'euros. Pour réaliser cette recette, le statut de SIR pourra aussi être octroyé aux sociétés coopératives à finalité sociale, qui, contrairement aux SIR ordinaires, ne peuvent pas être cotées en bourse et dans lesquelles l'investissement des particuliers est plafonné.

La Cour n'a pas reçu de notes de calcul y afférentes. Elle souligne que les investissements dans les infrastructures et les projets sociaux relèvent souvent de la compétence des régions et que leur réalisation dépend donc fortement de la stratégie de financement des autorités régionales⁷⁸.

*Suppression des *EPR* (100 millions d'euros)*

Le gouvernement majore les recettes structurelles provenant de l'enrôlement de l'impôt des sociétés à raison de 100 millions d'euros pour tenir compte de l'augmentation de la base imposable des entreprises, à la suite d'une utilisation anticipée des postes de

⁷⁶ Pacte national pour les investissements stratégiques, gouvernement fédéral, p. 9.

⁷⁷ Note de calcul du SPF Finances concernant le budget initial 2016.

⁷⁸ Le ministre flamand du Budget et des Finances a répondu au Parlement flamand que la Flandre n'utiliserait pas immédiatement ces structures pour financer ses projets, parce qu'elle peut avoir suffisamment recours au marché international des capitaux, Parlement flamand, commission de la Politique générale, des Finances et du Budget, 28 mars 2017.

déduction fiscale. Le SPF Finances considère ces 100 millions d'euros comme une correction, sur une base de calcul adaptée, du remboursement des 350 millions d'euros relatifs à la déduction des brevets (voir point 2.2) imposé par la Commission européenne. Suivant la cellule stratégique, ce remboursement pourrait être encore plus limité et ne s'élever qu'à 165 millions d'euros.

La Cour des comptes constate qu'en attente d'une décision définitive de la Cour de justice européenne, les entreprises peuvent continuer à faire usage de l'EPR. La disposition légale⁷⁹ qui prévoit la rectification des années d'imposition jusqu'à 2015 y compris, doit encore être adaptée⁸⁰ pour les exercices d'imposition ultérieurs. Le SPF Finances estime l'impact (de cette recette unique) à 107 millions d'euros pour l'année d'imposition 2016. Cette réalisation dans le courant de l'année 2017 dépendra de l'adaptation de la loi et du rythme d'enrôlement.

La Cour des comptes n'a obtenu aucune note de calcul et attire en outre l'attention sur les possibles modifications du comportement des sociétés, au regard de l'optimisation de leur situation fiscale.

Emplois tremplins (3,4 millions d'euros)

Le budget initial prévoyait 6,8 millions d'euros en tant qu'effet retour des emplois tremplins. Comme la mise en œuvre de cette mesure a été retardée, le gouvernement a divisé les recettes par deux lors du contrôle budgétaire et a ajouté 3,4 millions d'euros aux recettes de l'impôt des personnes physiques. Le BFP a indiqué que les effets retour de cette mesure étaient déjà intégrés dans son budget économique et sont donc repris en tant que tels dans les estimations macroéconomiques de l'impôt des personnes physiques.

3 Recettes non fiscales

3.1 Aperçu général

Les recettes non fiscales inscrites au projet d'ajustement du budget des voies et moyens pour l'année 2017, s'élèvent à 4.522 millions d'euros⁸¹, soit une augmentation de 32 millions d'euros par rapport aux montants inscrits dans le budget initial⁸². Elles se répartissent entre recettes courantes et recettes de capital, à hauteur de, respectivement, 3.700 millions d'euros et 822 millions d'euros.

Selon l'exposé général, les recettes non fiscales ayant un impact sur le solde de financement s'élèvent à 3.791 millions d'euros, en baisse de 384 millions d'euros par rapport au budget initial 2017. Des corrections de passage, à hauteur de -732 millions

⁷⁹ Loi-programme du 25 décembre 2016.

⁸⁰ Contrairement à l'avis du Conseil d'État, le gouvernement n'a pas estimé nécessaire de prévoir aussi le régime légal pour l'exercice d'imposition 2016 et les exercices suivants, parce qu'il n'existait plus de fondement en vue d'une récupération à la suite de la suppression des *rulings* (Doc. parl., Chambre, 5 décembre 2016, DOC 54 2208/001, p. 53).

⁸¹ Le montant total des recettes non fiscales est de 4.538 millions d'euros, dont il faut déduire environ 16 millions d'euros au titre de recettes non fiscales transférées aux régions (intérêts de retard et intérêts moratoires sur les impôts transférés aux régions). Voir exposé général, doc. parl., Chambre, 27 avril 2017, DOC 54 2409/001, p.74.

⁸² Doc. parl., Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54 2107/001, p.112.

d'euros, ont été effectuées, conformément à la méthodologie SEC (notamment en termes de neutralisation des octrois de crédits et prises de participations⁸³ et des licences télécom⁸⁴) et pour éviter les doubles comptages⁸⁵. Une correction SEC de -422 millions d'euros a par ailleurs été inscrite au niveau de la sécurité sociale, et non plus au sein des recettes non fiscales. Ce montant concerne le transfert d'obligations de pensions à l'État, suite à l'intégration de l'ancien Service des pensions du secteur public au sein du Service fédéral des pensions.

La Cour des comptes relève le manque de justifications détaillées et précises de la plupart des recettes non fiscales du chapitre 18 (SPF Finances)⁸⁶.

3.2 Dividendes des participations de l'État dans les institutions financières

La Cour des comptes constate que le montant de 543,2 millions d'euros inscrit au titre de dividendes de participations de l'État dans les institutions financières⁸⁷ est sous-estimé de 20,4 millions d'euros.

En effet, un montant de 17,4 millions d'euros, au titre de dividende de la Royal Park Investments⁸⁸, a été versé début mai à la Société fédérale de participation et d'investissement (SFPI). Ce montant n'est pas inclus dans le calcul des dividendes repris au sein des justificatifs et a été reversé dans le courant du mois de mai au Trésor.

De plus, le dividende en provenance de Belfius est composé du montant net à verser à l'État, inscrit à ce titre au budget des voies et moyens, et de la commission de gestion octroyée à la SFPI⁸⁹. Cette commission est d'application *prorata temporis* à partir de l'acquisition des actions en 2011 et n'est due qu'au moment du versement des

⁸³ Soit les opérations de code 8 pour un montant de -656 millions d'euros.

⁸⁴ Soit un montant de +54 millions d'euros. Il s'agit de 99 millions d'euros de plus que lors du budget initial. La différence s'explique par une adaptation de la méthode de comptabilisation par Eurostat en 2017. Dorénavant, les paiements annuels sont systématiquement rattachés à l'exercice concerné et les paiements uniques doivent être étalés sur la durée. Auparavant, la comptabilisation des licences étaient effectuées en une fois.

⁸⁵ Principalement, une correction de -57 millions d'euros pour la neutralisation du solde résultant de la disparition du Fonds des rentes. En effet, le Fonds des rentes a été abrogé au 1^{er} janvier 2017 par la loi du 25 octobre 2016 portant création de l'Agence fédérale de la Dette et suppression du Fonds des rentes (article 10). Les droits et obligations du Fonds des rentes ont été repris de plein droit par l'État belge ou par l'Agence fédérale de la Dette. La recette était précisée de 56.756.517,81 euros et a été portée à l'article 46.40.04. (Titre I, section II, Chapitre 18, §1).

⁸⁶ Principalement pour les intérêts de retard à la charge des entreprises et des ménages (Titre I, section II, Chapitre 18, §3, article 26.10.01) dont les recettes estimées passent de +37,7 millions d'euros à -134,6 millions d'euros, soit une variation de -172,3 millions d'euros.

⁸⁷ Titre I, section II, chapitre 18, §1, article 28.20.01 – Dividendes de participations de l'État dans les institutions financières.

⁸⁸ L'État belge (via la SFPI) possède 43,53% du capital de Royal Park Investments (RPI). Bien que son portefeuille ait été vendu en 2013, RPI continue à opérer et à suivre les recours introduits contre des établissements bancaires aux États-Unis pour les dommages subis à cause de l'achat de produits structurés sur la base d'informations incomplètes, voir erronées. Le résultat de ces activités permet de générer certains bénéfices et de verser un dividende.

⁸⁹ La convention de délégation de mission signée le 13 octobre 2011 entre l'État belge et la SFPI dans le cadre de l'acquisition des actions de Dexia Banque Belgique SA stipule que l'État paie une commission de gestion égale à 0,1% du montant de la partie fixe du prix d'acquisition des actions (4 milliards d'euros).

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/36

dividendes. Comme un dividende intérimaire sur les résultats 2016 a déjà été versé en septembre 2016⁹⁰, le solde de la commission retenue pour l'année 2016 se monte à 1,04 million d'euros et non à 4,0 millions d'euros, comme repris dans les justificatifs fournis à la Cour par le SPF Finances.

Le 3 mai 2017, l'État a cédé 25 % de ses titres dans BNP Paribas pour un montant d'1,95 milliard d'euros⁹¹. Il s'agit d'une vente à terme *-forward sale-* qui permet ainsi à la Belgique de garantir le versement des dividendes de 2016, déjà inscrits au budget des voies et moyens.

Tableau – Dividendes des participations de l'État dans les institutions financières (en millions d'euros)

Institutions financières	Dividende payé	Frais de gestion SFPI	Dividende net	Détail
BNP Paribas	335,20	-	335,20 ⁹²	124.129.681 actions * 2,70 EUR
Belfius	140,00	1,04		Solde Dividende 2016
		1,29	137,67 ⁹³	Frais de gestion période 28/09/16-31/12/16
	75,00	1,67	73,33 ⁹⁴	Frais de gestion période 01/01/17 - 28/04/17
				Dividende intérimaire 2017
				Frais de gestion période 29/04/17 - 27/09/17
RPI	17,40	-	17,40	Dividende
Total	567,60	4,00	563,60	

Source : Cour des comptes

Il convient également de noter que le montant de 242,0 millions d'euros inscrits au titre de part attribuée à l'État dans le résultat de la Banque nationale de Belgique⁹⁵ est sous-

⁹⁰ Un dividende intérimaire de 75,0 millions d'euros a été versé fin septembre 2016 à la SFPI qui a retenu une commission de 3 millions d'euros de sorte que seuls 72,0 millions d'euros ont été reversés au Trésor.

⁹¹ Cette recette n'a pas d'impact sur le solde de financement puisqu'il s'agit de « gains nominaux de détention » au sens du SEC2010.

⁹² Un dividende de 9,8 millions d'euros est également versé à la SFPI qui détient également 3,6 millions d'actions mais en son nom propre.

⁹³ Montant versé au Trésor dans le courant du mois de mai 2017.

⁹⁴ Montant à verser au Trésor en septembre 2017, selon les estimations.

⁹⁵ Titre I, section II, chapitre 18, §1, article 28.20.04.

évalué de 70,6 millions d'euros. Le montant global de la recette peut être estimé à 312,6 millions d'euros.

3.3 Redevance registre national des gages

La loi du 25 décembre 2016⁹⁶ a reporté la date d'entrée en vigueur de la loi du 11 juillet 2013 concernant les sûretés réelles mobilières et l'instauration du registre national des gages au 1^{er} janvier 2018. La réforme du droit de gage, qui aurait dû sortir ses effets au 1^{er} décembre 2014, avait déjà fait l'objet d'un report au 1^{er} janvier 2017, afin de rendre le système informatisé du registre national des gages opérationnel⁹⁷. Ce registre est géré par le service des hypothèques de l'Administration générale de la documentation patrimoniale du SPF Finances.

De ce fait, la recette⁹⁸ estimée de 12 millions d'euros,⁹⁹ inscrite lors des propositions initiales du budget des voies et moyens pour l'année 2017, a été annulée.

⁹⁶ Article 36 de la loi du 25 décembre 2016 modifiant diverses dispositions relatives aux sûretés réelles mobilières.

⁹⁷ Ce système informatisé online est conçu pour l'introduction directe (introduction, modification, renouvellement ou radiation d'une inscription et attribution d'un rang) et la consultation des droits de gage. L'inscription au registre des gages est valable pour dix ans et il sera tenu compte du rang entre les créanciers lors de la réalisation.

⁹⁸ Titre I, section II, chapitre 18, §2, article 36.90.01 – Rétributions résultant des inscriptions dans le registre national des gages.

⁹⁹ Estimation sur la base du nombre d'opérations dans le registre des gages et d'après une tarification des redevances.

CHAPITRE II

Recettes de la sécurité sociale

1 Évolution générale des recettes

Dans le projet de budget ajusté 2017, les recettes consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et pensions publiques) sont estimées à 95.866,6 millions d'euros, soit 149 millions d'euros de moins que les estimations initiales pour 2017. Les recettes dépassent de 3.781,8 millions d'euros (4,1 %) les recettes provisoires de 2016.

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

Description	Recettes 2016	Estimations initiales 2017	Estimations ajustées 2017
Cotisations	57.255,3	59.063,4	58.920,5
Subventions des pouvoirs publics	20.534,1	18.193,1	18.762,2
Financement alternatif	9.783,5	13.993,9	13.683,6
Autres recettes	4.511,9	4.765,2	4.500,3
Total	92.084,8	96.015,6	95.866,6

Source : exposé général du budget initial 2017 et du budget 2017 ajusté

La majeure partie des recettes, à savoir 61,46 %, provient des cotisations de sécurité sociale des différents régimes. Les subventions des pouvoirs publics (c'est-à-dire les dotations de l'État fédéral et la part des entités fédérées dans les réductions de cotisations) et le financement alternatif représentent un tiers des recettes totales (33,84 %). Le mode de calcul des dotations de l'État fédéral et des moyens provenant du financement alternatif est modifié à partir de 2017. Les moyens provenant du financement alternatif augmentent de 3.900,1 millions d'euros par rapport aux recettes provisoires pour 2016. Les dotations de l'État fédéral et des entités fédérées diminuent, quant à elles, de 1.771,9 millions d'euros.

2 Recettes des IPSS

Dans le régime des travailleurs salariés, les cotisations de sécurité sociale (les cotisations et les majorations perçues par l'ONSS à la charge des employeurs) s'élèvent à 48.418,4 millions d'euros, soit 52,3 millions d'euros (+ 0,1 %) de plus que les estimations initiales.

Les estimations ajustées tiennent aussi compte d'une recette non ventilée de 114,3 millions d'euros pour le régime des travailleurs salariés. Il s'agit essentiellement de recettes liées à la lutte contre la fraude sociale. Par rapport au budget initial, cette

recette estimée a diminué de 104,6 millions d'euros, parce que des mesures antérieures de lutte contre la fraude sociale ont été reprises, lors du contrôle budgétaire, dans les données de base pour le calcul des cotisations sociales.

Dans le régime des travailleurs indépendants, les cotisations sociales augmentent de 296,3 millions d'euros par rapport aux estimations du budget initial. Cette augmentation résulte principalement de l'adaptation de la base de calcul des cotisations d'indépendants, qui tient compte des enrôlements bruts du premier trimestre 2017, extrapolés sur toute l'année 2017. L'estimation des recettes de cotisations du budget initial reposait, quant à elle, sur les revenus de la troisième année antérieure, communiqués par la Banque nationale.

Le budget 2017 ajusté évalue les recettes de la lutte contre la fraude sociale à 11 millions d'euros (contre 12,4 millions d'euros dans le budget initial) dans le régime des travailleurs indépendants. Cette baisse est liée à l'intégration de mesures antérieures dans la base de calcul des cotisations.

L'impact des mesures contre la fraude sociale est difficilement estimable d'autant qu'il n'existe pas suffisamment d'outils statistiques pour évaluer l'incidence des mesures projetées en termes budgétaires et financiers.

3 Financement de la sécurité sociale par l'État fédéral

Le financement de la sécurité sociale a été réformé en 2017. Les nouvelles règles ont été fixées dans la loi du 18 avril 2017¹⁰⁰, qui adapte le financement de la sécurité sociale à la diminution structurelle des dépenses, liée aux transferts de compétences dans le cadre de la sixième réforme de l'État.

Comme la Cour des comptes l'a exposé dans ses commentaires sur le budget initial 2017¹⁰¹, les Gestions globales de l'ONSS et de l'Inasti reçoivent désormais une dotation de base annuelle qui est complétée par une dotation d'équilibre. Cette dernière est arrêtée provisoirement, lors de la confection du budget, au montant dont les Gestions globales ont besoin pour équilibrer leur budget. Le montant définitif est fixé lorsque les réalisations provisoires de l'exercice sont connues. Il est alors tenu compte d'un certain nombre de critères (facteurs de responsabilisation), comme, par exemple, la contribution de la sécurité sociale dans la réalisation des objectifs budgétaires du Pacte de Stabilité, l'incidence des mesures de lutte contre la fraude sociale et le coût éventuel des accords conclus avec les partenaires sociaux¹⁰².

Le gouvernement a fixé la dotation d'équilibre pour l'ONSS-Gestion globale à 3.217,1 millions d'euros, soit 581,3 millions d'euros de plus que les estimations initiales.

¹⁰⁰ Loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale, Moniteur belge du 28 avril 2017.

¹⁰¹ Doc. parl., Chambre, 6 juin 2016, DOC 54 2108/003, Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2017, p. 163-166.

¹⁰² Les articles 23 et 24 de la loi du 18 avril 2017 mentionnent ces exemples, qui ne sont pas exhaustifs.

L'Inasti-Gestion globale ne recevra pas de dotation d'équilibre en 2017¹⁰³. La loi du 18 avril 2017 dispose, certes, que la dotation d'équilibre à accorder doit être d'au moins 1/9^e du montant attribué à l'ONSS-Gestion globale, mais le montant destiné à l'Inasti-Gestion globale peut être réduit si le budget du régime présente un excédent. Tel est le cas lors du contrôle budgétaire 2017. Conformément à l'article 24, § 7, de la loi du 18 avril 2017, cette décision est justifiée dans l'Exposé général¹⁰⁴.

Les recettes fiscales à transférer à la sécurité sociale sont réestimées à 14.008 millions d'euros pour l'année 2017 (14.318 millions d'euros lors du budget initial). Ce montant reprend non seulement le financement alternatif de la sécurité sociale mais également les recettes réalisées pour le compte de l'ONSS, à savoir les recettes du Maribel social (102,3 millions d'euros) et la cotisation spéciale de sécurité sociale (222,0 millions d'euros)¹⁰⁵.

Les recettes fiscales reprises dans les fonds d'attributions dédiés au financement alternatif de la sécurité sociale pour l'année 2017 sont donc évaluées à 13.683,6 millions d'euros, ce qui représente une diminution de 310 millions d'euros. Ces recettes se composent de produits de la TVA (10.469,5 millions d'euros) et de moyens prélevés sur le précompte mobilier (3.214,2 millions d'euros).

La diminution globale du financement alternatif s'explique, d'une part, par la révision à la baisse des recettes de précompte mobilier¹⁰⁶ (-351 millions d'euros) et d'autre part, par la diminution des recettes de TVA (-50 millions d'euros) mais qui est contrebalancée par une augmentation du financement additionnel des soins de santé¹⁰⁷ (+91 millions d'euros prélevés également sur la TVA). Cependant, les arrêts royaux liés à ce financement alternatif des soins de santé ne sont pas encore parus¹⁰⁸.

Dans le régime des travailleurs salariés, les moyens provenant du financement alternatif diminuent de 238,8 millions d'euros pour s'établir à 11.550,7 millions d'euros. Dans le régime des travailleurs indépendants, ces moyens diminuent également de 71,4 millions d'euros pour atteindre 2.133,0 millions d'euros.

¹⁰³ L'arrêté royal du 18 avril 2017, publié au Moniteur belge du 4 mai 2017, fixe la dotation d'équilibre pour 2017. Les montants mentionnés dans cet arrêté correspondent aux montants arrêtés lors du budget initial et doivent donc encore être adaptés aux décisions du contrôle budgétaire.

¹⁰⁴ Exposé général, p. 134.

¹⁰⁵ Elles ne constituent donc pas des recettes fiscales à attribuer au financement alternatif de la sécurité sociale. Les fonds d'attribution 66.35 (Maribel social) et 66.38 (Cotisation spéciale de sécurité sociale) devraient être supprimés et leurs opérations comptabilisées en tant qu'opérations pour compte de tiers.

¹⁰⁶ En ce qui concerne les recettes du précompte mobilier, il y a intervention des montants de prélèvements minima, fixés par l'article 3, § 2, de la loi du 18 avril 2017.

¹⁰⁷ Les transferts provenant de la Gestion globale des travailleurs salariés et de la Gestion globale des travailleurs indépendants augmentent en vue de garantir l'équilibre budgétaire de l'Inami-Soins de santé. Ces montants sont prélevés de la TVA et payés directement aux deux Gestions globales.

¹⁰⁸ Les nouveaux montants ont été fixés lors du conseil des ministres du 31 mars 2017.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/ **41**

Tableau – Propositions de financement alternatif de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Financement alternatif	Source	Montants	Mode de détermination
Travailleurs Salariés – Destinataire ONSS Gestion globale			
Base	TVA	4.053,2	13,41% des recettes
	Précompte mobilier	1.937,7	40,73% des recettes remonté au montant plancher
Taxshift	TVA	1.179,5	Montant fixé
	Précompte mobilier	692,8	Montant fixé
Soins de santé	TVA	3.687,5	Arrêté royal (à prendre)
Total		11.550,7	
Travailleurs Indépendants – Destinataire Fonds pour l'équilibre financier du statut social des travailleurs indépendants			
Base	TVA	1.006,5	3,33% des recettes
	Précompte mobilier	481,6	10,12% des recettes remonté au montant plancher
Taxshift	TVA	173,8	Montant fixé
	Précompte mobilier	102,1	Montant fixé
Soins de santé	TVA	369,0	Arrêté royal (à prendre)
Total		2.133,0	

Source : Cour des comptes

Il est à noter que les tableaux 3 « Fonds de restitution et d'attribution » repris dans le budget général des dépenses¹⁰⁹ n'ont pas fait l'objet d'ajustement en ce qui concerne les attributions à la sécurité sociale. Ils reprennent dès lors les montants du budget initial 2017. Les montants présentés en recettes sont donc différents de ceux repris dans l'exposé général¹¹⁰.

¹⁰⁹ Doc. Parl., Chambre, DOC 54 2411/001, Projet de loi contenant le premier ajustement des dépenses pour l'année budgétaire 2017, p. 511-518.

¹¹⁰ Doc. Parl., Chambre, Doc 54 2409/001, Ajustement des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2017, p. 18.

4 Autres régimes

Les autres régimes comprennent les pensions publiques et les régimes hors Gestion globale. Ces derniers englobent le régime de capitalisation de la branche des accidents du travail, le Fonds Amiante, le régime des administrations locales et provinciales, le régime de la sécurité sociale d'outre-mer, les compétences en matière de mise à l'emploi de l'Onem et le Fonds des accidents médicaux de l'Inami.

Lors du contrôle budgétaire 2017, des glissements ont été opérés tant au niveau des recettes que des dépenses entre les régimes hors Gestion globale et les pensions du secteur public (qui sont gérées par le Service fédéral des pensions depuis le 1^{er} avril 2016).

Ainsi, les cotisations au fonds de pensions solidarisé de la branche des administrations locales et provinciales (géré jusqu'au 31 décembre 2016 par l'ORPSS¹¹¹) sont comprises dans les recettes relatives aux pensions publiques dans le projet de budget ajusté. Dans le budget initial, ces moyens étaient encore repris dans les recettes des régimes hors Gestion globale. De même, les prestations (c'est-à-dire les pensions des administrations locales et provinciales) ont été déplacées des dépenses hors Gestion globale vers les pensions du secteur public.

Cette modification de la classification explique notamment l'augmentation (+ 80,54%) des cotisations pour les pensions publiques à hauteur de 2.116,7 millions d'euros par rapport aux estimations initiales, tandis que les recettes des régimes hors Gestion globale diminuent de 2.581,3 millions d'euros (-92,60 %)¹¹².

¹¹¹ Office des régimes particuliers de sécurité sociale. Les activités de cette IPSS ont été transférées à l'ONSS et au Service fédéral des pensions depuis le 1^{er} janvier 2017.

¹¹² À la suite du transfert des pensions des administrations locales et provinciales vers le régime des pensions publiques, les dépenses des régimes hors Gestion globale diminuent également de 2.211,7 millions d'euros.

PARTIE III

Dépenses de l'entité I

CHAPITRE I

Budget général des dépenses -
Introduction1 Évolution générale des crédits dans le projet de budget
général des dépenses

Les crédits de liquidation, inscrits dans le présent projet d'ajustement budgétaire (109.758,2 millions d'euros), augmentent de 1.140,6 millions d'euros par rapport au budget initial 2017 (108.617,6 millions d'euros) suite principalement à la hausse des transferts de revenus et de capitaux, et plus particulièrement de la dotation versée par l'État à la gestion globale du régime des travailleurs salariés (+581,3 millions d'euros), à l'OSSOM (+31,8 millions d'euros) et au Service fédéral des pensions pour le secteur public (+40,6 millions d'euros)¹¹³. Des moyens supplémentaires sont également prévus pour le financement du trafic ferroviaire (+45,2 millions d'euros)¹¹⁴ et des CPAS (+42,3 millions d'euros)¹¹⁵.

Par ailleurs, une nouvelle provision interdépartementale est inscrite au sein de la section 03 pour la couverture des dépenses exceptionnelles liées à l'accueil des réfugiés (232,0 millions d'euros).

Les crédits inscrits à la section 51 - SPF Finances, pour la dette publique, se composent essentiellement des dépenses d'intérêts (code SEC 21), d'octrois de crédits et de participations (code SEC 8) et d'opérations d'amortissement et de remboursement des titres de la dette. Ces deux dernières catégories de dépenses n'exercent pas d'influence sur le solde de financement. À l'inverse, la réduction des prévisions de dépenses en matière d'intérêts (-547,5 millions d'euros) améliore celui-ci.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution des crédits de liquidation par rapport au budget initial 2017. Ils sont répartis selon la classification économique (SEC).

¹¹³ Programmes 24.58.4 et 24.58.5.

¹¹⁴ Programme 33.51.1.

¹¹⁵ Programme 44.55.1.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/ ~~44~~

Tableau – Évolution des crédits de liquidation (en millions d'euros)

Description	Budget initial 2017	Ajustement	Projet d'ajustement du Budget 2017
Personnel (code SEC 11)	5.990,3	18,9	6.009,2
Fonctionnement (code SEC 12)	1.744,6	-4,2	1.740,4
Investissements (code SEC 7)	449,4	17,4	466,8
Transferts de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)	41.237,3 ¹¹⁶	869,4	42.106,7
Intérêts (code SEC 21)	79,1	-0,5	78,6
Provisions (code SEC 0)	724,7	222,0	946,7
Octrois de crédits et participations (code SEC 8)	102,0	0	102,0
Amortissement de la dette (code SEC 9)	25,9	0	25,9
Sous-total des sections 01 à 46	50.353,3	1.123,0	51.476,4
Fonctionnement (code SEC 12)	29,6	7,5	37,1
Transferts de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)	2,7	-0,4	2,2
Intérêts (code 21)	9.833,1	-547,5	9.285,6
Octrois de crédits et participations (code SEC 8)	9.533,3	2.604,8	12.138,1
Amortissement de la dette (code SEC 9)	35.859,3	-1.726,3	34.133,0
Sous total de la section 51	55.258,0	338,0	55.596,0
Transferts de revenus et de capitaux (code SEC 3 à 6)	3.006,3	-320,5	2.685,8
Sous-total de la section 52	3.006,3	-320,5	2.685,8
Total	108.617,6	1.140,6	109.758,2

Source : budget général des dépenses

¹¹⁶ Ce montant tient compte des modifications introduites par les amendements n°1 et 2 du gouvernement (Doc. parl. Chambre, DOC54 2109/3). Parmi ceux-ci, des crédits de 767,2 millions d'euros ont été octroyés pour le financement, pour le compte des communautés, d'une partie du maximum à facturer et de certains investissements dans les infrastructures et les services médico-techniques des hôpitaux (section 01, division 36). Ils ont également adapté les montants dus aux communautés au titre de dotations pour le financement des compétences transférées en vertu de la sixième réforme de l'État (section 01, division 35).

2 Provisions interdépartementales

Les crédits provisionnels, inscrits à la section 03 du budget général des dépenses, s'élèvent dans le présent projet d'ajustement à 945,4 millions d'euros en engagement et à 932,7 millions d'euros en liquidation¹¹⁷. Ils croissent respectivement de 217,8 millions d'euros et 222,0 millions d'euros par rapport au budget initial.

Parmi ces crédits, les crédits d'engagement et de liquidation inscrits au sein de la provision interdépartementale générale¹¹⁸ s'élèvent à 374,2 millions d'euros, soit une augmentation de 19,6 millions d'euros. Cette hausse s'explique notamment par la signature d'un accord social dans le domaine des soins de santé (15,0 millions d'euros)¹¹⁹.

Selon l'exposé général, cette provision doit également prendre en compte les moyens complémentaires découlant de l'indexation des pensions en juin 2017, soit 3 mois plus tôt qu'initialement envisagé. Cette indexation anticipée devrait engendrer une dépense supplémentaire globale de 57,2 millions d'euros¹²⁰. Ce montant a été pris en compte pour la détermination de ce crédit provisionnel.

La Cour des comptes rappelle par ailleurs que la provision comprend une enveloppe pour de « nouvelles initiatives », à hauteur de 100,0 millions d'euros. À l'occasion de la présentation du budget initial, le gouvernement avait indiqué à la Cour que la destination de ce montant serait définie dans le courant de l'année 2017. La ministre du Budget lui a transmis à ce sujet un état indicatif de la répartition de ces crédits entre les différents SPF et SPP.

À ce jour, les crédits transférés à la charge de cette provision se sont élevés à 15,1 millions d'euros, essentiellement pour la couverture des frais de justice et de dédommagements¹²¹ pour le premier trimestre 2017¹²².

Outre la provision interdépartementale générale, le budget général des dépenses contient deux autres provisions¹²³. La première, introduite par le présent projet, d'un montant de 232,0 millions d'euros (engagement et liquidation), est consacrée aux dépenses non structurelles concernant l'asile et la migration¹²⁴; la seconde, d'un montant de 339,2 millions d'euros en engagement et de 326,6 millions d'euros en liquidation, vise à couvrir le coût des mesures prises et des initiatives nouvelles en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme. Le SPF Stratégie et Appui, assisté

¹¹⁷ Programme 03.41.1 - Crédits provisionnels.

¹¹⁸ Allocation de base - 03.41.10.01.00.01.

¹¹⁹ Accord médico-mutualiste du 27 mars 2017.

¹²⁰ Exposé général, p. 157.

¹²¹ Arrêté royal daté du 7 avril 2017.

¹²² Les crédits transférés en 2016 à partir de cette provision interdépartementale se sont élevés à 374,9 millions d'euros en engagement (75,0% des crédits votés) et à 396,0 millions d'euros en liquidation (79,2% des crédits votés).

¹²³ Allocations de base - 03.41.10.01.00.03 et 03.41.10.01.00.04.

¹²⁴ Voir à ce propos les remarques sur le budget de la section 13-SPF Intérieur.

par l'Inspection des finances, effectue un monitoring de l'utilisation de ces crédits. Ils ont, à la base, été répartis entre les différents SPF, dont principalement le SPF Justice, le SPF Intérieur, la Défense et la Police¹²⁵. Pour chacun d'eux, le montant alloué est réventilé entre différents projets ayant trait à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme. Des montants sont également prévus pour des projets concernant plusieurs SPF, comme la *Cybersécurité*.

À la clôture du présent rapport, les crédits transférés à la charge de cette provision en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme se sont élevés à 33,6 millions d'euros en engagement et 43,8 millions d'euros en liquidation¹²⁶.

Pour la troisième année consécutive, le gouvernement a fait appel à la clause de flexibilité prévue par la réglementation européenne. Pour rappel, cette clause permet de neutraliser certaines dépenses dans le calcul de l'effort structurel à fournir, pour autant qu'elles soient exceptionnelles et non récurrentes. Cette double condition est soumise à l'appréciation de la Commission européenne, qui examinera a posteriori les justifications fournies par le gouvernement belge¹²⁷. Cette neutralisation n'a cependant qu'un caractère transitoire, l'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement devant être résorbé au cours des années suivantes. Les montants susceptibles d'être neutralisés en 2017 s'élèvent à 232,0 millions d'euros pour les dépenses liées à l'asile et à 193,6 millions d'euros pour celles qui se rapportent à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme.¹²⁸

La Cour des comptes relève par ailleurs que les crédits de 400 millions d'euros¹²⁹, inscrits en 2016 au sein de la provision relative à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme, ont été utilisés à hauteur de 211,9 millions d'euros en engagement (52,7%) et de 172,2 millions d'euros en liquidation (43,0%).

Les crédits inscrits en 2016 au sein de la provision destinée à couvrir les dépenses non structurelles concernant l'asile et la migration ont fait, quant à eux, l'objet de transferts à hauteur de 536,8 millions d'euros (82,5%) tant en engagement qu'en liquidation. La provision destinée à couvrir des dépenses non structurelles en matière de sécurité, qui n'a pas été reconduite en 2017, a été, pour sa part, utilisée à hauteur de 90,9 millions d'euros en liquidation (96,7%).

3 Financement des entités fédérées

Les opérations de passage du solde de financement au solde structurel de l'entité I¹³⁰ sont influencées par deux corrections liées au financement des communautés et des

¹²⁵ Voir à ce propos les remarques concernant les sections 12-SPF Justice, 13-SPF Intérieur et 17- Police fédérale. En ce qui concerne la Défense, la quasi-totalité du montant alloué au sein de la provision (52,6 millions d'euros), est destinée au déploiement de militaires dans les rues.

¹²⁶ Arrêtés royaux datés du 7 avril 2017 et du 2 mai 2017.

¹²⁷ Les justifications relatives aux dépenses liées à la crise de l'asile sont reprises dans une lettre transmise par la ministre du Budget au président de la Commission européenne, en date du 24 mars 2017.

¹²⁸ Dans une note du 28 avril 2017, la Commission européenne a annoncé qu'elle ne s'opposait pas à la mise en œuvre en 2017 de la clause de flexibilité pour les dépenses exceptionnelles liées à l'accueil des réfugiés.

¹²⁹ Programme 03.41.1 - Crédits provisionnels.

¹³⁰ Exposé général, p.12.

régions¹³¹. Ces corrections n'exercent toutefois aucun effet sur les soldes de l'ensemble des administrations publiques, puisque toute amélioration du solde de l'entité I a pour contrepartie une détérioration de celui de l'entité II¹³².

En premier lieu, le solde structurel de l'entité I est influencé favorablement par la prise en considération du « solde des décomptes LSF ». Plus précisément, les montants dus en exécution de la loi spéciale de financement sont fixés en cours d'année sur la base de paramètres provisoires. Ce n'est qu'au cours de l'année suivante que ces paramètres sont effectivement connus et que les sommes définitivement dues sont arrêtées. Conformément à la méthodologie développée par le Conseil supérieur des finances en matière de solde structurel, les montants définitivement dus doivent être pris en compte, sans considération pour les sommes provisoirement calculées. Il en résulte que l'écart entre les moyens établis sur la base des paramètres provisoires et ceux établis sur la base des paramètres définitifs doit être rattaché à l'année budgétaire précédente¹³³. Pour l'année 2017, l'effet positif sur le solde structurel de l'entité I s'établit à 260 millions d'euros.

En second lieu, le solde structurel de l'entité I est influencé favorablement par la prise en compte de l'« effet unique du facteur d'autonomie »¹³⁴. Cette correction découle de deux adaptations liées à la mise en œuvre de la loi de financement, à savoir la fixation définitive des dépenses fiscales transférées aux régions et celle du facteur d'autonomie. Plus précisément :

- Depuis 2015, les régions bénéficient de moyens liés au transfert de compétences en matière de dépenses fiscales. Le montant global de celles-ci ne pouvait être connu au moment de la mise en œuvre de la loi. Comme le stipule celle-ci, la Cour des comptes a procédé à leur évaluation définitive, dans un rapport rendu à la fin de l'année 2016. Pour le calcul du solde de financement, la différence entre les montants calculés provisoirement et les moyens définitivement dus a été répartie sur les années 2015 à 2017.
- Pour la détermination de l'IPP régional, les montants versés correspondent au facteur d'autonomie, autrement dit à un pourcentage de l'« impôt État » de l'année 2015, au sens de l'article 5/1 de la loi spéciale. Pour les années 2015 à 2017, ce pourcentage provisoire a été fixé à 25,99%, moyennant régularisation ultérieure. Dans un rapport du 26 avril 2017¹³⁵, la Cour des comptes a procédé à la détermination du facteur d'autonomie définitif qui est inférieur (24,957%) à celui qui avait été provisoirement retenu. Il en résulte que les régions ont bénéficié de moyens excédentaires qui devront être ristournés à l'État fédéral. Pour les trois régions réunies, cette régularisation s'élève à 470,9 millions en

¹³¹ Ce financement est réglé par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

¹³² Voir toutefois le point 5.2 de la partie I du présent rapport.

¹³³ Il en résulte également que, si le solde de financement d'une année donnée est influencé par le recalcul des montants dus au cours de l'année précédente, il l'est également par le recalcul, au cours de l'année suivante, des montants dus pour l'année en cours.

¹³⁴ Exposé général, p.12.

¹³⁵ Lettre A4 -3.715.825 B1, adressée au ministre des Finances.

2015, 485,9 millions en 2016 et 503,1 millions en 2017, soit un montant cumulé de 1.459,9 millions d'euros. La loi spéciale de financement stipule que cette restitution aura lieu en 2018 au moyen de retenues sur les moyens transférés aux entités concernées¹³⁶.

4 Organismes à consolider avec le pouvoir fédéral

4.1 Solde SEC

L'exposé général du budget contient une liste de tous les organismes et fonds, qui ne sont pas repris dans le budget mais qui font partie du périmètre de consolidation¹³⁷, et une analyse de leur impact sur le solde de financement et sur la dette publique¹³⁸. Cette liste n'est toutefois pas exhaustive. Le SPF Stratégie et Appui souligne cependant que les organismes qui y sont repris couvrent les flux et les soldes les plus importants des organismes à consolider avec le pouvoir fédéral¹³⁹.

Lors de la confection du budget initial 2017, le gouvernement avait estimé le solde SEC des organismes à consolider avec le pouvoir fédéral à 159,6 millions d'euros pour l'année budgétaire 2017, en tenant compte d'une sous-utilisation ex ante de 100 millions d'euros¹⁴⁰.

Dans son rapport du 10 mars 2017, le comité de monitoring a estimé le solde SEC 2017 des organismes à consolider avec le pouvoir fédéral à 125,4 millions d'euros, en tenant compte également d'une sous-utilisation ex ante probable de 100 millions d'euros¹⁴¹. Cette estimation représente une diminution du solde SEC de 34,2 millions d'euros par rapport au budget initial. Le rapport renvoie aux organismes qui affichent un solde SEC négatif dans la préfiguration 2017, alors qu'ils n'ont pas reçu de dérogation au principe de la neutralité SEC de la part de la ministre du Budget.

Lors du contrôle budgétaire, le gouvernement a prévu une amélioration du solde SEC du Fonds monétaire¹⁴² et de la Caisse nationale des calamités¹⁴³ sur la base d'une diminution des dépenses par rapport aux chiffres du comité de monitoring.

¹³⁶ Article 54, §1, alinéas 6 et suivants de la loi spéciale de financement. Les retenues ne pourront toutefois être supérieures à 2% des versements mensuels, avec pour conséquence un étalement des retenues dans le temps.

¹³⁷ Tel que défini par l'Institut des comptes nationaux.

¹³⁸ Article 46 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

¹³⁹ Exposé général, p. 92.

¹⁴⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54 2107/001, *Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2017. Exposé général*, p. 166.

¹⁴¹ Comité de monitoring, *Estimations contrôle budgétaire 2017*, 10 mars 2017, p. 63.

¹⁴² Le comité de monitoring tablait sur un solde SEC négatif de 0,8 million d'euros. L'exposé général indique un solde SEC de 4,7 millions d'euros pour le budget 2017 ajusté.

¹⁴³ Dans son rapport du 10 mars 2017, le comité de monitoring mentionne un solde SEC négatif de 6,9 millions d'euros. La Caisse nationale des calamités présente un solde SEC positif d'1,5 million d'euros d'après l'exposé général du budget 2017 ajusté.

Les dix établissements scientifiques fédéraux faisant partie du SPP Politique scientifique doivent introduire un budget en équilibre au niveau du SEC¹⁴⁴, sauf si le ministre du Budget accorde une dérogation¹⁴⁵. La différence avec les chiffres indiqués dans le rapport du comité de monitoring (-18,9 millions d'euros) a été traitée sous la forme d'une correction technique dans les décisions du conclave, en diminuant l'effort budgétaire à fournir d'un montant équivalent.

Dans le cadre de l'ajustement du budget, le gouvernement estime le solde SEC des organismes à consolider avec le pouvoir fédéral à 144,6 millions d'euros, avec une sous-utilisation ex ante probable de 100 millions d'euros. Cette estimation entraîne une dégradation du solde SEC de 15 millions d'euros par rapport au budget initial 2017¹⁴⁶.

À ce sujet, la Cour souligne que le budget 2017 ajusté soumis pour l'Institut national des sciences naturelles de Belgique n'a pas été élaboré conformément à la classification économique, ce qui complique le calcul correct du solde SEC. La même remarque vaut pour la Régie du Travail Pénitentiaire et l'Autorité nationale de Sécurité.

Par ailleurs, elle signale que, d'après l'exposé général, le solde SEC de la Régie des bâtiments passe de 19,5 millions d'euros dans le budget initial 2017 à 23 millions d'euros dans le budget 2017 ajusté. Cependant, le calcul du solde SEC, dans ce projet d'ajustement du budget, a tenu compte à tort des recettes inscrites à l'article 444.12 « Prélèvement réserves Fonds de financement » (21,3 millions d'euros). Le SPF Stratégie et Appui souscrit à cette observation, mais souligne que le solde SEC indiqué n'est pas compromis en raison de la recette escomptée (30 millions d'euros) de la vente prévue des anciennes casernes de la gendarmerie à Etterbeek en 2017. La Cour n'est pas en mesure de vérifier cette information, parce que la Régie des bâtiments ne lui a pas communiqué la liste des bâtiments à vendre.

4.2 Documents budgétaires manquants

La Chambre des représentants approuve les budgets des organismes d'intérêt public de catégorie A¹⁴⁷ et des services de l'État à gestion séparée^{148 149}. Les budgets des organismes

¹⁴⁴ Selon le comité de monitoring, les établissements scientifiques fédéraux affichaient ensemble un solde SEC négatif de 8,8 millions d'euros.

¹⁴⁵ Dans le cadre des travaux de rénovation, le ministre du Budget a autorisé le Musée royal d'Afrique centrale à introduire en 2017 un budget présentant un solde SEC négatif d'1,6 million d'euros. Pour la liquidation en 2017 de dépenses liées à la dotation exceptionnelle allouée en 2015 pour réaliser des investissements uniques, les établissements scientifiques fédéraux suivants ont reçu une dérogation au principe de neutralité SEC : la Bibliothèque royale de Belgique (solde négatif d'1,2 million d'euros), les Musées royaux d'art et d'histoire (solde négatif de 0,4 million d'euros) et les Musées royaux des beaux-arts de Belgique (solde négatif de 0,4 million d'euros). L'Institut royal des sciences naturelles de Belgique est autorisé à préfinancer le déménagement d'un service au moyen des réserves (solde négatif de 0,3 million d'euros).

¹⁴⁶ Exposé général, p. 97.

¹⁴⁷ Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État.

¹⁴⁸ Idem

¹⁴⁹ Comme elle l'a déjà fait dans ses commentaires sur le budget initial 2017 (*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. 66), la Cour constate que le budget du Secrétariat polaire, un service de l'État à gestion séparée, n'est pas soumis pour approbation dans le projet d'ajustement du budget général des dépenses.

de catégorie B sont communiqués à la Chambre en annexe à la justification du budget général des dépenses. Sur les 71 organismes mentionnés dans la liste du SPF Stratégie et Appui, 42 doivent publier leur budget dans les documents parlementaires.

D'après l'exposé général, le solde SEC initial de certains services de l'État à gestion séparée et organismes de catégorie A est modifié à la suite de l'ajustement de leur budget. Cependant, cet ajustement n'est pas soumis en tant que tel à l'approbation de la Chambre. La Cour relève que cette approbation n'est demandée qu'en cas d'augmentation de la dotation inscrite dans le budget des dépenses de l'État en faveur de l'organisme ou du service, ce qui contrevient aux dispositions légales applicables.

5 Nouvelles mesures en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme

En conseil des ministres du 14 mai 2017, le gouvernement a entériné une série de nouvelles mesures en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme, pour les années 2017 et suivantes. Ces mesures seront financées, entre autres, par un effort annuel supplémentaire de 105 millions d'euros à partir de 2018¹⁵⁰. La Cour des comptes formule, à cet égard, les considérations suivantes :

- pour des raisons de calendrier, ce coût supplémentaire n'a pu être pris en compte pour l'établissement du programme de stabilité 2017-2020 transmis au début du mois de mai 2017 à la Commission européenne, et plus particulièrement au regard des deux critères d'amélioration du solde structurel et de croissance annuelle des dépenses publiques. La Cour rappelle à ce sujet que la croissance annuelle des dépenses publiques doit être inférieure à un taux de référence fixé par la Commission, sauf à prévoir des moindres dépenses ou des recettes structurelles compensatoires¹⁵¹ ;
- un montant supplémentaire de 28,1 millions d'euros est également prévu pour le financement de nouvelles mesures en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme en 2017. Ces dépenses nouvelles seront financées au moyen de transferts opérés à partir de la provision interdépartementale générale inscrite à la section 03 du budget général des dépenses¹⁵².

¹⁵⁰ « Nouvelles mesures 2017-2019 », p. 39.

¹⁵¹ Article 5, 1, 3e alinéa, b) et 5e alinéa du règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, modifié par le règlement (UE) n°1175/2011 du 16 novembre 2011.

¹⁵² Allocation de base - 03.41.10.01.00.01.

CHAPITRE II

Budget général des dépenses - Sections

Section 12 – SPF Justice

1 Augmentation des crédits de personnel

Par rapport au budget initial, le présent projet accroît les crédits de personnel d'un montant de 15,87 millions d'euros, suite essentiellement à la décision du conseil des ministres du 31 mars 2017 de renforcer la politique du personnel, en accordant des moyens supplémentaires à hauteur de 15 millions d'euros.

Cette hausse des crédits concerne principalement la rémunération du personnel statutaire et non statutaire de l'administration centrale (+1 million d'euros)¹⁵³, des établissements pénitentiaires (+4,8 millions d'euros)¹⁵⁴ et de l'ordre judiciaire (+8,2 millions d'euros)¹⁵⁵, ainsi que celle du personnel extérieur et administratif statutaire de la Sûreté de l'État (+0,8 million d'euro)¹⁵⁶. Des crédits supplémentaires en personnel sont également octroyés à deux services spéciaux, l'Institut national de criminalistique et de criminologie¹⁵⁷ et la Commission fédérale de médiation¹⁵⁸.

Par ailleurs, des crédits, à hauteur de 1,9 million d'euros, ont été transférés¹⁵⁹ de la provision destinée à couvrir les dépenses en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme vers les allocations de base de personnel de l'administration pénitentiaire, de l'ordre judiciaire et de la Sûreté de l'État¹⁶⁰.

2 Diminution des crédits de fonctionnement

Les crédits destinés aux dépenses de fonctionnement ont été réduits de 22,5 millions d'euros.

La majorité de ces réductions (20,5 millions d'euros) est justifiée par les délais nécessaires à la mise en œuvre de certaines activités :

¹⁵³ Allocations de base - 12.21.01.11.00.03 et 12.40.01.11.00.03.

¹⁵⁴ Allocations de base - 12.51.01.11.00.03 et 12.51.01.11.00.04.

¹⁵⁵ Allocations de base - 12.56.01.11.00.03 et 12.56.01.11.00.04.

¹⁵⁶ Allocations de base - 12.55.01.11.00.03 et 12.55.04.11.00.04.

¹⁵⁷ Allocations de base - 12.62.10.11.00.03 et 12.62.20.11.00.03.

¹⁵⁸ Allocation de base - 12.62.80.11.00.04.

¹⁵⁹ Arrêtés royaux des 7 avril et 2 mai 2017 portant répartition partielle, pour ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et le radicalisme, du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2017 et destiné à couvrir les dépenses concernant le renforcement des mesures prises ainsi que des initiatives nouvelles en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme.

¹⁶⁰ Allocations de base - 12.51.01.11.00.03, 12.56.01.11.00.03 et 12.56.01.11.00.04.

- 1,8 million d'euros pour les frais contractuels des nouveaux centres de psychiatrie légaux¹⁶¹. En effet, le nouveau CPL d'Anvers ne serait opérationnel qu'au 1^{er} août 2017 ;
- 11,3 millions d'euros pour le projet Crossborder. Le département estime que la première phase¹⁶² ne sera réalisée qu'au 1^{er} juillet 2017¹⁶³. Le conseil des ministres du 10 mars 2017 a approuvé les négociations et les commandes avec divers prestataires de service en ce qui concerne le développement des applications techniques dans les limites du budget maximal fixé¹⁶⁴ et son encadrement juridique¹⁶⁵ ;
- 7,4 millions d'euros pour les rétributions des avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne¹⁶⁶. La loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne est entrée en vigueur le 1^{er} mai¹⁶⁷. Ce fonds, géré par le SPF Justice, est alimenté par les contributions de 20 euros perçues, sauf exceptions, dans les affaires civiles et pénales¹⁶⁸. Les recettes de ce fonds complètent le financement du système de l'aide juridique de deuxième ligne¹⁶⁹. Le montant des recettes versées doit faire l'objet de communications mensuelles aux Ordres des Barreaux. En outre le ministre de la Justice devra informer, chaque année, dans le courant du mois de janvier, ces autorités du montant total des recettes perçues par le fonds au cours de l'exercice précédent. Une circulaire¹⁷⁰ reprenant les directives pour l'application et le traitement des recouvrements au profit du fonds a été élaborée.

3 Risque d'insuffisance des crédits de fonctionnement

3.1 Sous-estimation

La Cour ne dispose pas de données précises sur les conséquences budgétaires des initiatives nouvelles envisagées, telles la création d'un flux de données numériques (procès-verbaux électroniques - application e-PV)¹⁷¹, la modernisation et l'informatisation de l'état civil décidées en conseil des ministres¹⁷², ainsi que la création du Registre central de la solvabilité en application de la loi du 1^{er} décembre 2016¹⁷³. Elle ne peut en conséquence se prononcer sur le caractère suffisant des crédits.

¹⁶¹ Allocation de base - 12.51.71.12.11.36.

¹⁶² Automatisation de la recherche de paiement, création d'un site internet et d'un call center en quatre langues.

¹⁶³ Allocations de base - 12.56.05.12.11.24 et 12.56.05.74.22.04.

¹⁶⁴ Allocation de base - 12.56.05.74.22.04 : 5,26 millions d'euros TVA incluse sur une base annuelle, réduits à due concurrence (657.000 euros).

¹⁶⁵ Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 mars 2006 portant exécution de l'article 11/1, alinéa 5 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

¹⁶⁶ Allocations de base - 12.56.11.34.41.49 et 12.56.11.34.41.50.

¹⁶⁷ Moniteur belge du 31 mars 2017 et arrêté royal du 26 avril 2017, Moniteur belge du 27 avril 2017.

¹⁶⁸ Pour ce qui est des affaires plaidées devant le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers, une contribution au fonds pourrait être due mais le processus législatif a été scindé et transmis au Sénat (voir Chambre, Doc 54 1851/012 & 014, 54 2350/001 et Sénat, Doc 6-328/1).

¹⁶⁹ Allocation de base - 12.56.11.34.41.49. La contribution est liée à l'indice des prix à la consommation.

¹⁷⁰ Circulaire n°256 du 21 avril 2017 et FAQ version 1 du 28 avril 2017.

¹⁷¹ Redesign, point 5 du trajet 4 (Excellence opérationnelle dans le domaine de la sécurité).

¹⁷² conseil des ministres du 9 décembre 2016, point 4.

¹⁷³ Loi du 1^{er} décembre 2016 modifiant le code judiciaire et loi du 8 août 1997 sur les faillites en vue d'introduire le Registre central de la solvabilité (Moniteur belge du 11 janvier 2017).

3.2 Arriérés et factures impayées

Au 10 avril 2017, des arriérés en matière de frais de justice subsistaient, pour un montant de 18,05 millions d'euros, faute de crédits suffisants en 2016.

Depuis 2015, la Cour des comptes constate que les crédits prévus¹⁷⁴ annuellement (71,2 millions d'euros en 2015, 73,3 millions d'euros en 2016 et 77,3 millions d'euros en 2017) s'avèrent insuffisants

Afin d'éviter la création récurrente d'arriérés en matière de frais de justice, le montant annuel des crédits devrait s'élever, selon l'administration, à 106,0 millions d'euros. En tenant compte des différentes mesures de réduction des coûts prises en 2015¹⁷⁵ et évaluées, par le conseil des ministres, à 11,8 millions d'euros, ce montant de base pourrait être ramené à 94,2 millions d'euros. Ce dernier montant pourrait évoluer en raison des deux mesures¹⁷⁶ adoptées récemment, dont l'impact sur la consommation des crédits est, soit estimé à la hausse, (tarification des prestations des traducteurs et interprètes en matière répressive sur réquisition des autorités judiciaires), sans que cette celle-ci puisse être chiffrée de manière précise, soit évalué à la baisse (collaboration légale en matière de communications électroniques : -6,8 millions d'euros)¹⁷⁷.

Des crédits supplémentaires de l'ordre de 26,1 millions d'euros avaient été sollicités par l'administration pour combler le sous-financement structurel des frais médicaux des détenus et de la nourriture et l'entretien des internés¹⁷⁸. Le SPF Stratégie et Appui a renvoyé vers les crédits provisionnels¹⁷⁹, où une enveloppe de 100 millions d'euros est destinée à des initiatives nouvelles. La Cour a obtenu la ventilation de ces crédits entre les différents SPF et la part revenant au SPF Justice est de 22,2 millions d'euros.

Enfin, en vertu de la disposition légale 2.12.7 inscrite au budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2017, ces obligations nées ou contractées antérieurement peuvent être engagées et liquidées à la charge des crédits de l'année budgétaire en cours.

La Cour constate toutefois que les justifications ne permettent pas de s'assurer que les crédits du budget ajusté 2017 seront suffisants pour faire face à ces dépenses ou que les arriérés pourraient être couverts par des transferts de crédit.

¹⁷⁴ Allocation de base - 12.56.03.12.11.40.

¹⁷⁵ Limitation des frais liés à l'intervention d'un huissier de justice sur réquisition des autorités judiciaires, révision du processus de l'analyse ADN et de la tarification y afférente, révision des modalités de l'analyse salivaire et du prélèvement sanguin dans le cadre de la conduite sous influence.

¹⁷⁶ Arrêtés royaux des 8 novembre et 22 décembre 2016.

¹⁷⁷ Conseil des ministres du 7 juillet 2016, point 19.

¹⁷⁸ Allocation de base - 12.51.32.12.11.31.

¹⁷⁹ Inscrits à l'allocation de base 41 10 01.00.01-Crédit provisionnel destiné à couvrir des frais de justice et dédommagements, arriérés de primes de développement des compétences, Cybersécurité, investissements en Défense et autres dépenses diverses.

4 Crédits provisionnels

Au sein de l'enveloppe globale de la provision destinée à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme¹⁸⁰, un montant de 75,3 millions d'euros en engagement et de 85,0 millions d'euros en liquidation est réservé pour le SPF Justice en 2017. Ce montant est ventilé en fonction de différents projets dont le monitoring est assuré par le SPF Stratégie et Appui.

Un premier arrêté, daté du 7 avril 2017, a autorisé le transfert d'un montant total d'un million d'euros destiné essentiellement à des dépenses de personnel. Un deuxième arrêté de répartition, daté du 2 mai 2017, porte quant à lui sur un montant de 1,5 million d'euros en crédit d'engagement et en 1,3 million d'euros en crédits de liquidation. Il s'agit dans ce cas essentiellement de crédits destinés aux frais de fonctionnement de l'administration centrale et de crédits de personnel pour l'ordre judiciaire et la Sûreté de l'État (voir point 1.1 ci-dessus).

En 2016, des crédits supplémentaires de quelque 23,4 millions d'euros avaient été octroyés à charge de la même provision¹⁸¹. Selon les renseignements obtenus de l'administration, un transfert d'un montant identique est en cours pour financer les dépenses supplémentaires en matière de frais de justice dans ce domaine à Bruxelles - Plan Canal - (7,4 millions d'euros) et en dehors de Bruxelles (16 millions d'euros).

De plus, un montant complémentaire de 2,6 millions d'euros est octroyé, par décision du conseil des ministres du 31 mars 2017, à la charge de cette provision, pour des projets non récurrents pour lesquels la Cour des comptes n'a pas obtenu d'informations précises.

¹⁸⁰ Voir également le chapitre concernant les provisions interdépartementales.

¹⁸¹ Arrêté royal du 21 juillet 2016, Moniteur belge du 2 août 2016.

Section 13 – SPF Intérieur

1 Évolution générale des crédits

La Cour des comptes relève que, par rapport au budget initial, les crédits, inscrits au projet de budget ajusté de la section 13 pour l'année 2017, augmentent de 38,6 millions d'euros en engagement et de 28,9 millions d'euros en liquidation, passant de 1.437,2 millions d'euros à 1.475,8 millions d'euros en engagement et de 1.431,1 millions d'euros à 1.460,0 millions d'euros en liquidation.

Cette augmentation résulte essentiellement, d'une part, de la majoration du financement prévu pour les communes et institutions bruxelloises, à hauteur de 8,7 millions d'euros, et, d'autre part, des nouvelles dépenses résultant de la hausse (+14,6 millions d'euros par rapport au budget initial) des subsides du Fonds européen fédéral pour l'asile et la migration (AMIF) et la sécurité intérieure (ISF). Un montant de 5,4 millions d'euros est également inscrit pour le remboursement des dépenses effectuées par l'ONEM en faveur des agents de prévention et de sécurité.

Par ailleurs, si le montant de la dotation, inscrite au budget, au profit de Fedasil reste inchangé, une nouvelle provision¹⁸², destinée à couvrir des dépenses non structurelles concernant l'asile et la migration, dotée de 232 millions d'euros, figure au projet de budget ajusté, afin de financer les dépenses supplémentaires générées par la crise relative à l'asile en 2017. Le montant réservé pour Fedasil au sein de cette provision s'élève à 168 millions d'euros.

2 Programme 13.40.4 - Financement des communes, des régions et autres institutions

Le budget du SPF Intérieur reprend les crédits nécessaires à la compensation intégrale de l'immunisation de précompte immobilier de certains immeubles (la mainmorte), au profit essentiellement de la Région de Bruxelles Capitale¹⁸³. Le présent projet modifie de manière significative les crédits de deux allocations de base. D'une part, des crédits supplémentaires ont été inscrits, à hauteur de 9,7 millions d'euros¹⁸⁴, suite à l'augmentation des centimes additionnels de l'agglomération de la Région de Bruxelles-Capitale (portés de 589 à 989¹⁸⁵). D'autre part, la fixation définitive, en janvier 2017, après le vote du budget initial, des revenus cadastraux, qui entrent en ligne de compte pour la compensation « mainmorte », a entraîné une diminution de crédits de 1,6 million d'euros¹⁸⁶.

Au total, les crédits alloués à ce programme sont majorés à hauteur de 8,7 millions d'euros.

¹⁸² Allocation de base - 03.41.10.01.00.03.

¹⁸³ Article 63 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, telle que modifiée par les articles 2 et 6 de la loi spéciale du 19 juillet 2012 portant un juste financement des Institutions bruxelloises. Ainsi que l'article 2 in fine de la loi spéciale du 19 juillet 2012 portant un juste financement des Institutions bruxelloises.

¹⁸⁴ Allocation de base - 40.40.45.35.04.

¹⁸⁵ Règlement du 18 décembre 2015 modifiant les centimes additionnels de l'agglomération au précompte immobilier et la taxe d'agglomération additionnelle à l'impôt des personnes physiques.

¹⁸⁶ Allocation de base - 40.40.45.35.07.

3. Programme 13.56.8 - Sécurité intégrale locale

Un montant de 5,4 millions d'euros est inscrit à ce programme¹⁸⁷ pour financer le remboursement des dépenses effectuées par l'ONEM¹⁸⁸, dans le cadre des mesures visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi de longue durée comme agents de prévention et de sécurité dans les communes ayant conclu un contrat de sécurité avec le SPF Intérieur¹⁸⁹. Ces mesures consistent en une réduction forfaitaire des cotisations patronales ONSS-APL, ainsi qu'en l'octroi d'une allocation de travail que l'employeur déduit de la rémunération à payer. À partir du 1^{er} janvier 2018, ces interventions financières seront remplacées par un subside versé directement aux communes bénéficiaires.

Le nouvel article 2.13.3 du projet de budget ajusté autorise dès lors, à titre transitoire, préalablement au transfert des moyens nécessaires et dans l'attente de la prise en charge par le SPF Intérieur du financement des communes dans le cadre du maintien en activité des agents de prévention et de sécurité (APS), le remboursement des dépenses effectuées par l'ONEM.

4. Division organique 71 : Fonds européen fédéral pour l'asile et la migration (AMIF) et la sécurité intérieure (ISF)

Des fonds supplémentaires ont été accordés à la Belgique dans le cadre de la mise en œuvre du programme de réinstallation et de relocation, prévu par les décisions du Conseil 2015/1523 et 2015/1601. Le SPF Intérieur a été désigné comme responsable de la bonne gestion des subventions européennes allouées à la Belgique, relativement à la programmation 2014-2020 des activités du Fonds AMIF et ISF.

Les crédits prévus à cet effet au budget initial 2017 présentaient déjà une augmentation importante par rapport aux crédits de l'année 2016. Ils s'élevaient en effet à 35,2 millions d'euros en engagement (10,2 millions d'euros en 2016) et à 32,2 millions d'euros en liquidation (8,7 millions d'euros en 2016).

Parallèlement, les recettes inscrites initialement au budget des voies et moyens¹⁹⁰ passaient de 14,7 millions d'euros en 2016 à 33,4 millions d'euros en 2017.

Pour résoudre les problèmes de liquidités résultant du versement tardif des subsides européens, l'article 2.13.7, inscrit au budget général des dépenses initial, permettait à la fois une autorisation en engagement de 35,2 millions d'euros (41,4 millions d'euros en 2016) et, par dérogation à l'article 62 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, une position débitrice en liquidation d'un montant de 9,2 millions d'euros (14,6 millions d'euros en 2016).

¹⁸⁷ Allocation de base - 56.81.42.40.01.

¹⁸⁸ Dans le cadre du Plan activa APS (agents de prévention et de sécurité).

¹⁸⁹ Suite à la sixième réforme de l'État, les compétences en matière d'« activa » ont été transférées à partir du 01.01.2015 vers les régions, à l'exception de l'activa APS qui doit être transféré au SPF Intérieur.

¹⁹⁰ Titre I, section II, chapitre 13, article 39.10.06- Subsidies perçus en provenance de la Commission européenne ou autres ; recettes de tiers pour l'exécution de projets dans le cadre du Fonds européen fédéral pour l'Asile et Migration et la Sécurité intérieure (recettes affectées au programme 13-71-1).

Afin de satisfaire aux obligations européennes souscrites par la Belgique, l'article 2.13.1 du projet de budget 2017 ajusté majore l'autorisation d'engagement de 24,3 millions d'euros, cette dernière passant de 35,2 millions d'euros à 59,5 millions d'euros.

De plus, le présent projet augmente les crédits octroyés à ce programme de 24,3 millions d'euros en engagement et de 14,6 millions d'euros en liquidation (passant ainsi de 35,2 millions d'euros à 59,5 millions d'euros en engagement et de 32,2 millions d'euros à 46,8 millions d'euros en liquidation).

Les dépenses afférentes au programme « Resettlement and Relocation »¹⁹¹ (géré par Fedasil), portant sur un montant de 25,1 millions d'euros, doivent encore être partiellement engagées. Par ailleurs, la Belgique s'est également engagée, à hauteur de 11,8 millions d'euros, pour un programme complémentaire qui sera mis en place en 2017. Les activités prévues dans ce cadre pour 2017 doivent contribuer à la répartition équitable des réfugiés au sein de l'Europe.

L'estimation des recettes affectées à ce fonds a été revue à la baisse, leur montant, réduit de 8,3 millions d'euros, passant de 33,4 millions d'euros à 25,1 millions d'euros.

Cette réduction est justifiée essentiellement par le fait qu'une avance importante a déjà été reçue en 2016 pour le programme « Resettlement and Relocation », alors que seule, une faible part de celle-ci a effectivement pu être utilisée, en raison d'un retard dans la réalisation du programme.

La Cour estime que étant donné le caractère fluctuant des recettes, le retard dans l'exécution des programmes et la nécessité de faire approuver ces dépenses par la Commission européenne, la poursuite d'un suivi rigoureux s'impose pour mettre davantage en regard les recettes et les dépenses afin notamment de ne pas creuser la position débitrice de ce Fonds.

5. Dotation Fedasil

Un crédit de 259,87 millions d'euros¹⁹² a été inscrit au budget général des dépenses pour l'année 2017, au titre de dotation à l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil), soit une diminution de 17,4 millions d'euros par rapport à 2016.

Par ailleurs, le conseil des ministres du 20 octobre 2016¹⁹³ a décidé que le fonctionnement de Fedasil ferait l'objet d'économies structurelles, à hauteur de 22 millions d'euros en 2017, et qu'un nouveau plan de capacité destiné à réduire, de manière structurelle, le nombre de places d'accueil de 36.000 à 16.000 devrait également être mis en place. Le conseil des ministres du 31 mars 2017¹⁹⁴ a planifié, en outre, un monitoring mensuel des dépenses de l'organisme à partir du mois d'avril, qui devra lui être présenté, et la mise en place d'un groupe de travail sur cette politique.

¹⁹¹ Relocalisation et réinstallation.

¹⁹² Allocation de base - 40.42.41.40.44.

¹⁹³ Décisions du conseil des ministres du 20 octobre 2016, notifications budgétaires 2016 – 2017, p.16.

¹⁹⁴ Décisions du conseil des ministres du 31 mars 2017, notifications du contrôle budgétaire 2017, p.4.

Néanmoins, malgré la baisse du nombre de demandes d'asile, le temps nécessaire à la résorption de tous les effets de l'afflux exceptionnel des demandeurs d'asile durant la période de mai 2015 à début 2016 exige de maintenir, jusqu'à la fin de 2017, le nombre de places d'accueil à un niveau supérieur (soit 25.000 places contre 16.000 places). Cette situation est due notamment au fait que la période normale d'attente de six mois pour l'obtention du statut de réfugié par le Commissariat général aux réfugiés et apatrides est souvent dépassée et que durant celle-ci le réfugié reste à charge du réseau d'accueil. Le délai est majoré en cas de recours du demandeur d'asile. Par ailleurs, certains groupes, tels les mineurs non accompagnés ou encore les personnes gravement malades peuvent bénéficier d'une prolongation de séjour dans ce réseau. En outre, après l'obtention du statut de réfugié, la recherche d'un logement peut causer des difficultés supplémentaires. Enfin, suite aux décisions européennes concernant la relocalisation et la réinstallation, la Belgique s'est engagée à accueillir 2.550 personnes en 2017.

Des moyens complémentaires, à hauteur de 168 millions d'euros, sont dès lors inscrits au budget ajusté pour Fedasil au sein d'une provision particulière, afin de couvrir les dépenses supplémentaires exceptionnelles et temporaires suite à la crise de l'asile. Ces crédits pourront être demandés sur la base des besoins effectifs.

6. Crédits affectés à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme

Un crédit provisionnel d'un montant de 373,1 millions d'euros en engagement et de 356,2 millions d'euros en liquidation a été inscrit à la section 03 du budget initial 2017¹⁹⁵ pour couvrir des dépenses non structurelles en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme.

Au sein de cette provision, il est prévu qu'un montant de 11,7 millions d'euros en engagement et de 11,9 millions d'euros en liquidation soit affecté aux dépenses du SPF Intérieur dans ce domaine. Des montants de 0,04 million d'euros et de 2,4 millions d'euros sont notamment prévus pour l'OCAM et pour le projet 112.

Pour l'OCAM, il s'agit de prendre en charge les frais de première installation des 16 recrutements prévus.

Pour le projet 112, le montant affecté doit permettre le financement partiel des projets soumis au conseil des ministres du 31 mars 2017, à savoir : le pre-calltaking, le réseau supraprovincial et la création du numéro 1722 pour les appels non urgents.

À la clôture de ce rapport, seul un montant d'1,05 million d'euros a été transféré au SPF Intérieur par les arrêtés royaux de transfert des 7 avril et 2 mai 2017¹⁹⁶ pour des dépenses

¹⁹⁵ Allocation de base - 03.41.10.01.00.04.

¹⁹⁶ Arrêtés royaux des 7 avril et 2 mai 2017 portant répartition partielle, pour ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et le radicalisme, du crédit provisionnel inscrit au programme 03-41-1 du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2017 et destiné à couvrir les dépenses concernant le renforcement des mesures prises ainsi que des initiatives nouvelles en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/ **59**

relatives à l'informatique¹⁹⁷ (0,25 million d'euros) et pour le projet 112¹⁹⁸ (0,8 million d'euros).

¹⁹⁷ Allocation de base - 13.21.01.12.11.04.

¹⁹⁸ Allocation de base - 13.63.20.61.71.02.

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

1 Blocage administratif des crédits destinés à la coopération au développement

Par le biais de la circulaire relative au mécanisme de prudence budgétaire et de blocages de crédits pour 2017, le conseil des ministres du 20 janvier 2017 a bloqué les crédits d'engagement et de liquidation de la coopération au développement¹⁹⁹ pour l'année 2017 à hauteur de 120 millions d'euros²⁰⁰. Si l'objectif est de ne pas utiliser l'intégralité des crédits de la coopération au développement sur une base structurelle, la Cour des comptes recommande une nouvelle fois de réduire effectivement ces crédits dans le budget général des dépenses au lieu de les bloquer administrativement en cours d'année²⁰¹. En effet, le budget doit donner une image aussi fidèle que possible des dépenses prévues.

Pour l'année budgétaire 2016 également, le gouvernement avait bloqué les crédits de la coopération au développement à hauteur de 135 millions d'euros, en plus du blocage des dépenses de code SEC 8, à hauteur de 15 millions d'euros²⁰². En raison de ce blocage, le département de la Coopération au développement a notamment dû imputer la dernière

¹⁹⁹ Division organique 14.54 – Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.

²⁰⁰ Le département de la Coopération au développement a pu ventiler lui-même le blocage entre les allocations de base et a notamment bloqué (provisoirement) les crédits de liquidation inscrits aux allocations de base suivantes :

- 14.54.10.54.52.45 – Aide budgétaire : 12,681 millions d'euros des 34,681 millions d'euros ;
- 14.54.11.54.52.43 – Coopération via d'autres donateurs : 5,3 millions d'euros des 25,3 millions d'euros ;
- 14.54.13.54.52.31 – Coopération avec l'étranger dans le cadre de l'assurance-crédit liée à la coopération gouvernementale : 6,0 millions d'euros des 6,0 millions d'euros ;
- 14.54.16.35.60.49 – Consolidation de la société et bonne gouvernance : 10,328 millions d'euros des 33,328 millions d'euros ;
- 14.54.20.35.60.72 – Soutien à la contribution des organisations de la société civile et des acteurs institutionnels à la réalisation des objectifs des cadres communs : 10,180 millions d'euros des 159,0 millions d'euros ;
- 14.54.31.35.40.02 – Contributions volontaires pluriannuelles aux organisations internationales partenaires de la coopération multilatérale (à l'exception des programmes de recherche agricole) : 10,0 millions d'euros des 84,0 millions d'euros ;
- 14.54.34.35.10.09 – Participation de la Belgique au Fonds européen de développement : 26,284 millions d'euros des 153,679 millions d'euros ;
- 14.54.44.35.60.45 – *Financing for Development via Aid for Trade* – Commerce équitable et durable : 5,5 millions d'euros des 8,717 millions d'euros ;
- 14.54.61.35.40.01 – Coopération multilatérale dans le cadre du financement international de la politique climatique : 5,0 millions d'euros des 39,232 millions d'euros.

²⁰¹ Voir aussi Doc. parl., Chambre, 6 juin 2016, DOC 54 1804/002, Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 6 juin 2016, p. 126.

²⁰² La sous-utilisation effective des crédits de la coopération au développement a ainsi atteint, notamment en raison de ce blocage, 141,3 millions d'euros en 2016 (sans tenir compte de la sous-utilisation des dépenses de code SEC 8 à hauteur de 29,8 millions d'euros).

tranche de la contribution obligatoire au Fonds européen de développement (FED)²⁰³ pour l'année 2016 sur l'année budgétaire 2017 (près de 25 millions d'euros).

Le même problème se posera probablement en 2017. À la suite du blocage des crédits FED en 2017 (26,3 millions d'euros), le département estime en effet qu'il est probable qu'il ne pourra pas liquider la dernière tranche de la contribution au FED pour l'année 2017.

2 Limitation des crédits destinés à la Coopération au développement

Les crédits de liquidation destinés à la coopération au développement s'élèvent à 1.242,5 millions d'euros en 2017, en tenant compte des adaptations à l'index et aux taux de change, des obligations de paiement déjà engagées et des économies décidées lors des conclaves budgétaires mentionnés ci-dessous²⁰⁴.

Lors du conclave budgétaire du 15 octobre 2014, le gouvernement a décidé de majorer les économies sur les crédits de la coopération au développement de manière linéaire de 150 millions d'euros en 2015 à 270,3 millions d'euros en 2019²⁰⁵. En vertu de cette décision, l'économie pour l'année 2017 s'élève à 210,2 millions d'euros. À l'occasion de la confection du budget initial 2017 (conclave budgétaire du 20 octobre 2016), le gouvernement a imposé une économie structurelle supplémentaire de 25 millions sur les crédits de la coopération au développement à partir de 2017. Le département de la Coopération au développement devrait épargner dès lors 235,15 millions d'euros en 2017²⁰⁶.

La marge budgétaire est ainsi limitée dans les crédits destinés à la coopération au développement. Le gouvernement a dès lors décidé en décembre 2016 de ne plus liquider une partie de la contribution de la Belgique à l'Association internationale de développement de la Banque mondiale (*International Development Association* - IDA) via les crédits du département de la Coopération au développement²⁰⁷.

²⁰³ Allocation de base - 14.54.34.35.10.09 – Participation de la Belgique au Fonds européen de développement.

²⁰⁴ Contre 1.331,3 millions d'euros en 2016 (1.270,69 millions d'euros à l'occasion du budget 2016 ajusté et 60,6 millions d'euros à la suite de l'affectation de la provision pour l'asile et la migration, essentiellement au versement exceptionnel de 57,6 millions d'euros à la *Turkey Refugee Facility*), 1.222,9 millions d'euros en 2015 et 1.355,7 millions d'euros en 2014.

²⁰⁵ Voir aussi Doc. parl., Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54 2107/001, Exposé général du budget initial 2017 – Note de solidarité, p. 140-144.

²⁰⁶ Conformément à la trajectoire d'économie linéaire du 15 octobre 2014, ce montant est encore majoré chaque année de 30,1 millions d'euros en 2018 et 2019 (pour atteindre respectivement 265,2 et 295,3 millions d'euros).

²⁰⁷ La reconstitution a été approuvée par le conseil des ministres mais n'a pas encore été transposée dans un arrêté royal.

Par ailleurs, le gouvernement a aussi décidé en mars 2017 de limiter à 72 millions d'euros la contribution (volontaire) à la 14^e reconstitution de ressources du Fonds africain de développement (FAD)^{208 209}.

La Cour des comptes fait observer que les crédits de liquidation relatifs aux contributions IDA et FAD augmenteront au cours des prochaines années, en raison surtout de la décision du gouvernement d'étaler le paiement de ces contributions sur neuf ans au lieu de trois. Ainsi, le budget 2017 tient compte du quatrième des six versements restants de la contribution de base à la 17^e reconstitution de l'IDA. Cette contribution s'élève à 42,2 millions d'euros. Pour la 18^e reconstitution, le SPF précise que des versements ne sont dus pour la contribution de base qu'à partir de 2018. À partir de 2019, les versements atteindront plus de 35 millions d'euros par an²¹⁰.

Pour ce qui concerne la 14^e reconstitution des ressources du FAD, le budget 2017 tient compte du premier des neuf versements (variables), à concurrence de 7,8 millions d'euros²¹¹.

Le département de la Coopération au développement devra encore majorer les crédits précités dans trois ans pour payer les reconstitutions ultérieures de l'IDA et du FAD (en principe en 2020). En ce qui concerne le FAD, ce sera de nouveau le cas dans six ans.

À l'occasion de la confection du budget 2017 ajusté, il est apparu que des doutes avaient été émis au cours des mois précédents quant à l'imputation SEC des contributions aux banques de développement. L'ICN examine actuellement une demande d'avis du pouvoir fédéral sur l'imputation de la contribution à la 18^e reconstitution des ressources de l'IDA.

En effet, l'ICN estime que, lorsqu'un droit certain est créé et que son montant est connu, il doit être imputé intégralement au moment de sa naissance, indépendamment du calendrier de paiement²¹². Ce principe n'est toutefois applicable que dans la mesure où la contribution est inconditionnelle (*unqualified*). Cela signifie qu'aucune condition supplémentaire ne doit être remplie pour que la contribution soit due. Par contre, il n'est pas applicable si la contribution est conditionnelle (*qualified*) et que des conditions supplémentaires doivent être remplies.

S'il s'avère que la 18^e reconstitution des ressources de l'IDA et la 14^e reconstitution des ressources du FAD sont effectivement inconditionnelles, les dépenses SEC 2017 de la section Coopération au développement augmenteront à concurrence du montant des nouvelles reconstitutions (à savoir respectivement 297,1 millions d'euros et 72 millions

²⁰⁸ Voir l'activité 14.54.33 – Contributions aux banques de développement, allocation de base 14.54.33.54.42.07 – Contributions obligatoires et participations financières aux banques de développement et aux fonds de garantie pour les investissements privés.

²⁰⁹ La reconstitution a été approuvée par le conseil des ministres mais n'a pas encore été transposée dans un arrêté royal.

²¹⁰ Schéma de paiement de la contribution de base à la 18^e reconstitution des ressources de l'IDA (2017) au cours de la période 2018-2026 : 17,2, 30,6, 43,1, 37,4, 36,2, 36,6, 36,2, 32,7 et 27,1 millions d'euros.

²¹¹ Contre le troisième des trois versements de 30 millions d'euros en 2016 pour la 13^e reconstitution.

²¹² L'ICN précise toutefois que ce mode d'imputation n'est pas encore suivi par tous les pays pour le moment. Eurostat prépare une *guidance note* à ce sujet qui confirmera normalement le mode d'imputation de l'ICN.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/ **63**

d'euros) et diminueront à raison des liquidations prévues (respectivement 42,2 millions d'euros et 7,8 millions d'euros). Cela représente donc une hausse des dépenses 2017 de 319,1 millions d'euros.

Section 16 – Défense

1. Généralités

Les crédits du projet de budget ajusté restent inchangés par rapport au budget initial de 2017. Les crédits d'engagement s'élèvent à 2.550,9 millions d'euros et les crédits de liquidation à 2.480,8 millions d'euros.

Pour faire face à l'augmentation limitée des besoins de fonctionnement et d'investissement²¹³, le département a redistribué un certain nombre de crédits²¹⁴ et déplacé le blocage administratif imposé vers d'autres crédits de dépenses²¹⁵.

2. Justification budget général des dépenses et budget pluriannuel

En ce qui concerne la Défense, le budget général des dépenses ne contient ni justifications ni budget pluriannuel pour la période 2015-2019²¹⁶. Comme dans son rapport sur le budget initial 2017²¹⁷, la Cour relève que ce programme d'investissement 2016-2030 influencera fortement le budget pluriannuel.

Le montant que le gouvernement a prévu au budget pour la mise en œuvre de ce programme d'investissement s'élève à 9,2 milliards d'euros²¹⁸. Les engagements budgétaires sont possibles à partir de 2017. Le gouvernement a décidé de ne libérer les crédits de liquidation correspondants qu'au cours de la période 2020-2030.

Le gouvernement a inscrit à cet effet un montant de 88,6 millions d'euros de crédits d'engagement dans le budget 2017. Les principaux engagements sont toutefois prévus en 2018 et en 2019²¹⁹. Le gouvernement a décidé de n'inscrire les crédits d'engagement qui découlent de la vision stratégique que lors de la confection du budget initial 2018.

²¹³ Pour ce qui concerne les engagements, il s'agit principalement de dépenses de fonctionnement et d'investissement dont l'engagement était prévu initialement en 2016, mais qui n'a été effectué que cette année. S'agissant des crédits de liquidation, l'augmentation des besoins est imputable à des livraisons tardives dont les factures ont été reçues cette année au lieu de 2016.

²¹⁴ Il s'agit d'une redistribution des crédits d'engagement à hauteur de 7,5 millions d'euros et des crédits de liquidation à hauteur de 3,3 millions d'euros.

²¹⁵ Ce glissement concerne un montant de 3,1 millions d'euros. La circulaire du 20 janvier 2017 relative au mécanisme de prudence budgétaire et de blocages de crédits pour l'année budgétaire 2017 a fixé le blocage administratif des crédits de la Défense à 22,9 millions d'euros.

²¹⁶ Doc. parl., Chambre 27 avril 2017, DOC 54 2411/001, Projet de loi contenant le premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2017.

²¹⁷ 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.

²¹⁸ Doc. parl., Chambre, 7 novembre 2016, DOC 54 2137/001 – Projet de loi de programmation militaire des investissements pour la période 2016-2030.

²¹⁹ Sur la base des annexes du Doc. parl. précité (DOC 54 2137/001), il s'agit notamment des programmes suivants : systèmes drone (180 millions d'euros en 2018), Services de renseignements militaires – cyber – Influence (71,7 millions d'euros sur la période 2019-2030), IMINT-ISTAR (179 millions d'euros sur la période 2018-2026), l'achat de véhicules de combat motorisés (1,01 milliard d'euros en 2018) et les équipements y associés (84,4 millions d'euros sur la période 2017-2029), Special Operations Forces (257 millions d'euros sur la période 2017-2027), la capacité CRBN et EOD (30,4 millions d'euros sur la période 2017-2027), Upgrade NH 90 (41,1 millions d'euros en 2019), 34 nouveaux avions de combat avec une première mise à jour (3,5 milliards

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/65

Le budget pluriannuel ne permet donc pas pour le moment d'évaluer l'exhaustivité des engagements planifiés de la Défense à moyen terme.

d'euros), avion multirôle de ravitaillement en vol (300 millions d'euros en 2018), 2 nouvelles frégates multipurpose et drones tactiques (1,03 milliard d'euros sur la période 2018-2023), 6 nouveaux navires de lutte contre les mines (932 millions d'euros en 2018), autres programmes maritimes (21 millions d'euros sur la période 2019-2021) et du matériel d'appui (250 millions d'euros sur la période 2018-2026).

Section 17 - Police fédérale et fonctionnement intégré

Évolution générale des crédits

Les crédits, inscrits au sein de la section 17 du projet de budget général des dépenses ajusté pour l'année 2017, sont supérieurs de 21,5 millions d'euros à ceux du budget initial, tant en engagement (1.926,5 millions d'euros au lieu de 1.905,0 millions d'euros) qu'en liquidation (1.921,8 millions d'euros au lieu de 1.900,3 millions d'euros). Cette augmentation résulte notamment de l'adaptation des crédits relatifs aux dotations versées aux zones de police et aux communes, en exécution de la loi du 7 décembre 1998²²⁰ (+12,6 millions d'euros au programme 17.90.1), à la mise en œuvre du fonctionnement intégré (+2,1 millions d'euros au programme 17.90.2), aux dépenses communes de fonctionnement et d'investissement de la police fédérale (+3,4 millions d'euros au programme 17.90.3) et aux dépenses de fonctionnement et d'investissement de la police administrative (+2,1 millions d'euros au programme 17.41.2).

Si, conformément à la décision du conseil des ministres du 31 mars 2017²²¹, des augmentations de crédits structurels ont été inscrites au projet d'ajustement, des diminutions de crédit sont également opérées, notamment en matière de rémunération du personnel détaché (-7,4 millions d'euros au programme 17.43.1).

Par ailleurs, selon les informations fournies à la Cour des comptes, des moyens supplémentaires à destination de la section 17 sont également inscrits dans la provision interdépartementale destinée à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme. Ils s'élèvent à 132,9 millions d'euros en engagement (dont 52,8 millions d'euros sont structurels) et à 118,9 millions d'euros en liquidation (dont 53,3 millions d'euros sont structurels).

²²⁰ Suite à la publication de la valeur de l'indice santé de décembre 2016 au Moniteur belge du 30 décembre 2016, une indexation complémentaire doit être accordée aux zones de police pour solde de la dotation fédérale de base 2016.

²²¹ Conseil des ministres du 31 mars 2017-Notifications contrôle budgétaire 2017, p.7-8.

Section 19 – Régie des bâtiments

La présente section du budget général des dépenses contient les dotations permettant à la Régie des bâtiments de financer les dépenses d'hébergement des services de l'État ainsi que de remplir les obligations internationales de l'État en matière immobilière²²².

La Cour des comptes a vérifié le calcul et l'utilisation de ces dotations sur la base du budget de la Régie des bâtiments, qui figure à la partie 6 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses²²³.

1 Dotation d'investissement (allocation de base 19.55.21.61.41.03)

La dotation d'investissement sert à financer les projets du programme d'investissement 2017 et des années précédentes²²⁴. Elle s'élève à 85,5 millions d'euros et n'a pas été modifiée par rapport au budget initial 2017.

Stratégie immobilière et programme d'investissement

Conformément à l'article 5, § 2, de sa loi organique, la Régie doit élaborer un plan pluriannuel des besoins immobiliers. Ce plan pluriannuel se compose d'une stratégie immobilière coordonnée, d'un masterplan tactique et d'un plan opérationnel²²⁵.

Comme dans son rapport sur le budget initial, la Cour souligne que ces plans n'avaient pas été approuvés au moment du dépôt du présent projet de budget²²⁶. Quant au programme d'investissement pour l'année 2017, il n'a pas encore été approuvé définitivement.

Le calcul des dépenses d'investissement pour 2017 a été effectué sur la base des crédits de l'année précédente et reste un exercice purement théorique. Il n'y a donc pas de lien avec une planification réelle des projets d'investissement. La Cour ne peut dès lors pas vérifier si les crédits suffiront à financer les besoins d'investissement réels.

Financement de la restauration du patrimoine national

La Régie est aussi chargée d'effectuer les travaux de restauration et de rénovation du patrimoine national. En principe, la Loterie nationale finance ces travaux par le biais

²²² La Régie des bâtiments 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. La Régie a été créée par la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments (ci-après dénommée « loi organique »).

²²³ *Doc. parl.*, Chambre, 27 avril 2017, DOC 54 2411/001, *Projet de loi contenant le premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2017*, p. 529.

²²⁴ Cette dotation d'investissement est répartie entre les articles 533.01, 533.03, 533.12, 533.13, 533.14, 533.16, 536.02 et 536.13 du budget de la Régie. Environ un quart de ces crédits est destiné au programme d'investissement 2017. Le reste est affecté au financement des programmes d'investissement des années précédentes.

²²⁵ Les plans stratégique et tactique déterminent la stratégie, la localisation et la programmation des opérations immobilières. Le plan opérationnel, qui doit être actualisé chaque année, détermine les opérations immobilières à réaliser au cours des trois prochaines années.

²²⁶ Voir aussi *Doc. parl.*, Chambre, 5 décembre 2016, DOC 54 2108/003, *Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2017*, p. 84.

d'une subvention²²⁷. La Régie inscrit à cet effet une recette de 8,8 millions d'euros dans son budget.

La Cour souligne que la Régie n'a plus reçu ces subventions depuis 2010²²⁸. Les finalités de la subvention et sa justification font toujours l'objet d'une discussion. Par conséquent, la Régie a dû financer ces travaux durant ces dernières années par le biais de la dotation d'investissement, ce qui a entraîné un réaménagement des projets. La Cour ignore si la Régie recevra cette subvention en 2017.

2 Dotation loyer (allocation de base 19.55.22.41.40.01)

La dotation loyer permet à la Régie de payer les loyers et les travaux d'aménagement des bâtiments loués. Elle diminue de 2,1 millions d'euros par rapport au budget initial 2017 pour s'établir à 475,9 millions d'euros.

La Régie estime ces dépenses à 511 millions d'euros, soit une augmentation de 33 millions d'euros par rapport au budget initial 2017. Cette augmentation est principalement liée à des travaux d'aménagement effectués les années précédentes qui doivent encore être payés (5,4 millions d'euros), à de nouveaux travaux d'aménagement (26 millions d'euros), à une indexation des loyers (1,8 million d'euros) et à des charges d'occupation plus élevées concernant le bâtiment WTC II (0,8 million d'euros).

Lors de la concertation bilatérale concernant le budget 2017 ajusté, il a été décidé de n'accepter que l'indexation des loyers, d'un montant de 1,8 million d'euros, et une hausse suite à l'effet volume à raison de 1,1 million d'euros.

Ensuite, le conseil des ministres a décidé, dans le cadre du *redesign* de l'administration fédérale, de réduire les dotations à la Régie de 10 millions d'euros, dont 5 millions d'euros sur la dotation loyer et 5 millions d'euros sur la dotation destinée au fonctionnement propre (voir le point 3)²²⁹. À cette occasion, il n'a pas été tenu compte des travaux d'aménagement des années précédentes restant à payer (5,4 millions d'euros). La dotation loyer accordée sera donc probablement insuffisante.

Le besoin de crédits supplémentaires pour de nouveaux travaux d'aménagement (26 millions d'euros) concerne principalement les travaux à réaliser dans le cadre du plan d'occupation pluriannuel Bruxelles I. Ce plan, qui a été adopté par le conseil des ministres du 18 décembre 2015²³⁰, tablait sur une exploitation maximale des nouvelles formes de travail (*dynamic office*, télétravail, etc.) et la non-prolongation du contrat de

²²⁷ Le financement des travaux de restauration du patrimoine national est repris chaque année dans l'arrêté royal déterminant le plan de répartition des subsides de la Loterie nationale.

²²⁸ Voir aussi *Doc. parl.*, Chambre, 5 décembre 2016, DOC 54 2108/003, *Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2017*, p. 84-88 et le 173^e Cahier de la Cour des comptes, p. 59-66.

²²⁹ Le programme de *redesign* est un projet d'optimisation des services publics ayant pour but d'augmenter leur efficacité et d'améliorer le service aux citoyens et aux entreprises. Dans ce contexte, huit trajets d'amélioration ont été identifiés. Le trajet 3 « gestion des actifs immobiliers du gouvernement » doit rapporter 10 millions d'euros en 2017.

²³⁰ En raison de l'incidence de la sixième réforme de l'État et de la diminution du nombre de fonctionnaires fédéraux, le conseil des ministres du 15 octobre 2014 a chargé la Régie d'entamer un programme visant à réduire de 5 % les dépenses locatives.

location du bâtiment WTC II qui prend fin le 31 décembre 2018. Il prévoyait deux projets clé : Pachéco²³¹ et Toison d'or²³², qui devraient permettre à terme de réaliser une économie structurelle sur les loyers (plus de 11,4 millions d'euros à partir de 2021), sur la surface de bureau (plus de 23.500 m²) et sur les charges d'occupation.

Les besoins des clients et le coût des travaux d'aménagement se sont avérés plus élevés que les estimations initiales, de sorte que la réalisation du plan a été suspendue en partie.

Le conseil des ministres du 31 mars 2017 a examiné une proposition adaptée de ce plan d'occupation, ainsi que de nouvelles propositions dans le cadre du projet de *redesign* pour optimiser l'hébergement des services publics fédéraux²³³.

Le plan d'occupation pluriannuel Bruxelles I a à présent été scindé en quatre dossiers :

- un plan d'occupation pluriannuel I-bis pour le déménagement des services du WTC II ;
- la création d'un centre d'accueil à Neder-Over-Heembeek ;
- l'acquisition du bâtiment Galilée via une option d'achat/location du propriétaire Belfius et l'intégration de l'AFMPS, du SPF Santé publique et de l'Inami ;
- l'hébergement du SPF Stratégie et Appui au WTC III.

Le même conseil des ministres a décidé de créer une *task force* spécifique placée sous la présidence de la Régie. Cette *task force* est chargée de réaliser, pour la fin du mois d'avril 2017, une analyse coûts-bénéfices²³⁴ et un monitoring de l'exécution. Cette analyse n'était pas encore disponible au moment de l'approbation du présent rapport.

En raison de l'incertitude quant à ces projets d'hébergement, la Régie ne peut pas entamer les travaux d'aménagement nécessaires et devra probablement prolonger le contrat de location du WTC II après 2018. La Cour des comptes souligne en outre que, quand bien même le conseil des ministres prendrait une décision quant à ces projets d'investissement, la dotation loyer ne contient aucune marge budgétaire pour la financer.

²³¹ Les services publics et organismes suivants étaient concernés par cette vague de déménagements : le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (SPF Santé publique), l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS), le SPF Intérieur, le Service des pensions du secteur public et le SPP Intégration sociale.

²³² Les services publics et organismes suivants étaient concernés par cette vague de déménagement : le SPF Budget & Contrôle de la gestion (SPF Budget), le SPF Personnel & Organisation (SPF P&O), la Régie des bâtiments et Unia.

²³³ Il a été proposé au conseil des ministres de mettre en place, dans le cadre du *redesign*, une coopération structurelle entre le SPF Santé publique et l'Inami et de regrouper ces derniers au sein d'un même bâtiment. Ainsi, le SPF Santé publique et l'AFMPS ne déménageraient plus vers le bâtiment Pachéco. Comme ce déménagement n'a pas pu avoir lieu, le bâtiment Eurostation ne pouvait plus non plus être libéré à temps pour les services du SPF Intérieur qui sont hébergés au WTC II. Le projet 2 « Toison d'or » du plan initial a aussi été modifié par la suite. Il prévoyait un regroupement des services du SPF Budget et du SPF P&O dans un bâtiment de l'avenue de la Toison d'or. Ces services seront dorénavant hébergés dans le bâtiment WTC III.

²³⁴ L'analyse comprend notamment une justification des différences de coût, l'identification des gains d'efficacité ainsi que des propositions de compensation.

3 Dotation fonctionnement propre (allocation de base 19.55.22.41.40.02)

Cette dotation permet à la Régie de payer essentiellement les traitements, salaires, indemnités et frais de fonctionnement de son propre personnel. Elle s'élève à 82,6 millions d'euros et diminue de 5 millions d'euros par rapport au budget initial.

Cette baisse est intégralement imputable à la diminution des dotations à la Régie dans le cadre du *redesign* de l'administration fédérale (10 millions d'euros)²³⁵. Comme lors du budget initial 2017²³⁶, la Cour fait observer qu'aucun projet de restructuration n'a été lié à cette baisse de la dotation, ce qui ne correspond pas à l'objectif du programme de *redesign*²³⁷.

Compte tenu des économies des années précédentes (-20 % en 2015 et 2 % supplémentaires par an de 2016 à 2019), les crédits prévus pour le fonctionnement propre de la Régie (chapitre 52 du budget de la Régie) diminuent de 16 % et le crédit d'investissement (division 55 du budget de la Régie) de 18 % dans le présent projet de budget.

4 Dotation pour les charges d'occupation des cellules stratégiques (allocation de base 19.55.22.41.40.09)

Jusque fin 2016, cette dotation servait à la Régie pour payer divers frais d'entretien (ascenseurs, chauffage central, installations téléphoniques et électriques, etc.) de certaines cellules stratégiques. Le conseil des ministres du 20 octobre 2016 a décidé à partir de 2017 d'étendre la définition actuelle des charges d'occupation, notamment aux dépenses de nettoyage, d'énergie, d'eau et de surveillance pour l'ensemble des cellules stratégiques²³⁸.

Comme elle l'avait déjà souligné au sujet du budget initial 2017²³⁹, la Cour estime que, conformément au principe de la spécialité du budget et dans un souci de responsabilisation des occupants quant à leurs dépenses, ces crédits doivent être inscrits dans le budget des différentes cellules stratégiques et non dans le budget de la Régie.

²³⁵ Comme précisé précédemment, le trajet 3 « gestion des actifs immobiliers du gouvernement » du programme de *redesign* doit rapporter 10 millions d'euros en 2017. La dotation fonctionnement propre et la dotation loyer (allocation de base 55.22.41.40.01) ont dès lors été diminuées de 5 millions d'euros chacune (voir aussi le point 2).

²³⁶ Voir aussi *Doc. parl.*, Chambre, 5 décembre 2016, DOC 54 2108/003, *Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2017*, p. 64-66.

²³⁷ Le conseil des ministres du 22 avril 2016 a décidé que le ministre de la Fonction publique devait veiller à ce que le rendement révisé soit atteint sans imposer d'économies linéaires supplémentaires aux départements.

²³⁸ Une liste limitative des dépenses figure dans la note justificative établie par la Régie dans le budget initial de 2017 (*Doc. parl.*, Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54 2110/013).

²³⁹ *Doc. parl.*, Chambre 5 décembre 2016, Doc 54 2108/003, *Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2017*, p. 64-66.

5 Réserve financière

La Régie disposait d'une réserve financière de 88,2 millions d'euros au 31 décembre 2016²⁴⁰. Elle résulte des produits des opérations immobilières et de la non-utilisation d'une partie des dotations annuelles.

Comme le prévoit l'article 335 de la loi-programme du 22 décembre 1989, la Régie peut utiliser les produits des opérations immobilières pour financer ses missions²⁴¹. Pour ce qui concerne la partie non utilisée des dotations, la Régie ne dispose pas d'une telle autorisation. La Cour estime dès lors qu'il serait aussi opportun de déterminer dans quelle mesure et à quelles fins la partie non utilisée des dotations peut être affectée.

Par ailleurs, la Cour fait observer que les produits des opérations immobilières se sont élevés à 34,9 et 49,2 millions d'euros en 2015 et 2016. La Régie estime ces recettes à 5,5 millions d'euros pour 2017²⁴². Le Régie n'a pas encore transmis à la Cour de liste des biens immobiliers qu'elle compte vendre en 2017, de sorte que cette dernière ne peut pas apprécier le bien-fondé de l'estimation de ces recettes.

Enfin, d'après le projet de budget ajusté, la Régie utilisera les produits des opérations immobilières des années précédentes pour²⁴³ :

- acquérir le bâtiment rénové à Péronnes-lez-Binche, à hauteur de 16,3 millions d'euros²⁴⁴ ;
- lever l'option d'achat sur le bâtiment « Kouterpoort » à Gand pour un montant de 5 millions d'euros.

²⁴⁰ La Régie disposait aussi fin 2016 de liquidités d'un montant de 58,7 millions d'euros sur le compte à vue qu'elle utilise pour la gestion quotidienne.

²⁴¹ La Régie affecte chaque année 5,5 millions d'euros des produits au programme d'investissement. Les produits des années précédentes qui n'ont pas été utilisés sont reportés à l'année suivante. La Régie ne comptabilise pas ces produits sur un compte financier distinct. Ceux-ci sont ajoutés aux moyens généraux.

²⁴² La Régie impute ces produits à l'article 414.09 « Fonds de financement ».

²⁴³ L'intégration dans la réserve et l'utilisation de celle-ci sont indiquées de manière transparente dans le tableau budgétaire et la note justificative à partir du présent projet de budget.

²⁴⁴ Décision du conseil des ministres du 4 avril 2014.

Section 23 – SPF Emploi, Travail et Concertation sociale

1 Évolution générale des crédits

La Cour des comptes observe que les crédits d'engagement inscrits au projet de budget ajusté 2017 de la section 23 augmentent de 241,3 millions d'euros à 248,5 millions d'euros (+7,3 millions d'euros) par rapport au budget initial. Les crédits de liquidation passent de 241,7 millions d'euros à 250 millions d'euros (+8,3 millions d'euros). Une augmentation avait déjà été constatée au budget initial 2017, consécutivement à la réforme du financement de la sécurité sociale²⁴⁵.

Direction générale Emploi et marché du travail

L'augmentation de crédit la plus importante concerne la dotation destinée à l'ONEM en matière de dépenses fédérales d'interruption de carrière et de congés thématiques du secteur public, qui est portée à 145,9 millions d'euros, suite à l'inscription de crédits supplémentaires, à hauteur de 5,5 millions d'euros, en engagement et liquidation²⁴⁶. L'inscription de cette dotation au sein du budget de la section 23 résulte de la réforme du financement de la sécurité sociale, qui prévoit la prise en charge de certaines dépenses, financées jusqu'à présent par la sécurité sociale, par les dépenses primaires de l'État fédéral²⁴⁷. L'augmentation des crédits est due à différents facteurs : l'augmentation du nombre de bénéficiaires (effet-volume), l'effet de l'indexation et la prise en compte de frais supplémentaires découlant de l'accord interprofessionnel 2017-2018 du 2 février 2017. Cette dotation n'a pas encore été liquidée, la loi portant réforme du financement de la sécurité sociale ayant été votée le 30 mars 2017 et publiée au Moniteur belge le 28 avril. Sa liquidation devrait avoir lieu avant la fin du mois de mai.

Direction générale Contrôle du bien-être au travail

Des moyens supplémentaires sont également affectés à la responsabilisation des employeurs vis-à-vis des travailleurs en incapacité de travail, afin de stimuler leur réinsertion au sein de l'entreprise²⁴⁸. Un montant de près d'un million d'euros a ainsi été octroyé pour l'engagement de 15 inspecteurs (ETP) supplémentaires²⁴⁹ spécialisés dans le contrôle du bien-être au travail.

Directions générales Contrôle des lois sociales et Service d'information et de recherche sociale

Suite à la réforme des services d'inspection sociale, approuvée par le conseil des ministres du 10 novembre 2016 dans le cadre de la lutte contre le dumping social et la fraude sociale, un montant de 0,6 million d'euros a été inscrit²⁵⁰ pour l'engagement de

²⁴⁵ Voir les commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2017, doc.parl.Chambre, DOC 54 2108/003, p.197.

²⁴⁶ À l'allocation de base 23.56.30.42.40.02-dotation à l'Office national de l'Emploi (ONEM) en matière de dépenses fédérales et d'interruption de carrière du secteur public et de congés thématiques du secteur public.

²⁴⁷ Article 34 de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

²⁴⁸ Décisions du conseil des ministres du 31 mars 2017, notifications contrôle budgétaire 2017, p.18.

²⁴⁹ À l'allocation de base 23.54.01.11.00.03.

²⁵⁰ Au sein du programme 23.57.0-Subsistance.

14 nouveaux inspecteurs sociaux et de 20 inspecteurs transférés du SPF Sécurité sociale²⁵¹.

Par ailleurs, une nouvelle division organique avait été créée au sein du budget initial 2017 pour reprendre les crédits de l'ancien programme « Service d'information et de recherche sociale » (SIRS). Ce service d'information était ainsi renouvelé et renforcé pour devenir l'un des piliers de cette réforme²⁵².

Dans son rapport au Parlement fédéral « Plan de lutte contre la fraude sociale et le dumping social »²⁵³, la Cour des comptes a relevé des lacunes relatives à la mise en œuvre de ce plan (notamment en ce qui concerne les moyens et le suivi du plan d'action ainsi que le rapportage vis-à-vis du Parlement). Le secrétaire d'État et le SIRS, qui s'étaient ralliés en grande partie aux conclusions et recommandations de la Cour des comptes, avaient lié la résolution des problèmes évoqués à la mise en place de la réforme approuvée par le conseil des ministres du 10 novembre 2016, dont la concrétisation budgétaire entamée lors du budget initial 2017 est en partie poursuivie par le présent ajustement.

2 Programme 23.40.2 - Diversité, interculturalité et égalité des chances

Le Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains (Myria)²⁵⁴, dont le cadre organique a été fixé par l'arrêté royal du 29 juillet 2014²⁵⁵, est financé, d'une part, par des recettes propres, et, d'autre part, par un montant annuel d'1,5 million d'euros, indexé le 1^{er} janvier de chaque année sur la base de l'index santé²⁵⁶.

Ce montant, octroyé à Myria, résulte, d'une part, de crédits inscrits à la section 23 du budget général des dépenses²⁵⁷ et, d'autre part, d'un subside en provenance de la Loterie Nationale.

En 2015 et 2016, les montants inscrits au budget général des dépenses se sont élevés respectivement à 556 et 551 milliers d'euros, les subsides provenant de la Loterie nationale atteignant, eux, 825 milliers euros pour chacune de ces deux années²⁵⁸.

²⁵¹ Décisions du conseil des ministres du 31 mars 2017, notifications contrôle budgétaire 2017, p.8.

²⁵² Voir les commentaires et observations sur les projets de budget de l'État pour l'année budgétaire 2017, doc.parl.Chambre, DOC 54 2108/003, p.198.

²⁵³ Cour des comptes, Plan de lutte contre la fraude sociale et le dumping social, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, mars 2017. Disponible sur www.courdescomptes.be.

²⁵⁴ Ce nom a été pris par le Centre depuis le 3 septembre 2015.

²⁵⁵ Arrêté royal du 29 juillet 2014 fixant le statut organique du Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, en exécution de l'article 5 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains.

²⁵⁶ Article 15 de l'arrêté royal précité.

²⁵⁷ Allocation de base - 23.40.20.41.40.15- Dotation au Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains – Myria.

²⁵⁸ Arrêté royal du 3 août 2016 déterminant le plan de répartition définitif des subsides de l'exercice 2015 de la Loterie Nationale et arrêté royal du 3 août 2016 déterminant le plan de répartition provisoire des subsides de l'exercice 2016 de la Loterie Nationale.

Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017/74

Le crédit de 559 milliers d'euros, inscrit au budget initial 2017, a été augmenté au présent projet d'ajustement de 19 milliers d'euros, en vue de corriger l'index appliqué initialement sur le montant à la charge du budget du SPF Emploi pour l'année 2016 (+ 4 milliers d'euros) et d'indexer le montant versé par la Loterie Nationale (+15 milliers d'euros).

La Cour des comptes constate que les montants alloués en 2015 et 2016 sont, malgré la correction d'indexation, inférieurs à celui prévu à l'article 15 de l'arrêté royal organique du 29 juillet 2014. Si le subsidie versé par la Loterie Nationale est inchangé, la même situation se reproduira en 2017.

Elle remarque également que les justificatifs des budgets 2015, 2016 et 2017 ne reprennent aucune note de calcul pour cette dotation²⁵⁹. En particulier, l'application à cette dernière des mesures d'économie²⁶⁰ décidées par le gouvernement en octobre 2014 pour les organismes fédéraux²⁶¹ n'est pas détaillée. Ce manque de justification s'observe également pour toutes les dotations inscrites au programme 23.40.2, ce qui nuit à la transparence du budget.

²⁵⁹ Doc.parl. Chambre, DOC 54 0497/015, p.25 ; Doc.parl. Chambre, DOC 54 1353/015, p.18 et Doc.parl. Chambre, DOC 54 2110/015, p.19.

²⁶⁰ Conseil des ministres du 15 octobre 2014 ; Notifications budget 2015-2016-2017-2018-2019, p.6 et 7.

²⁶¹ À savoir une réduction de 20% des moyens de fonctionnement et de 4 % des frais de personnel de 2015 à 2019.

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

Programme 25.55.9 - Fonds « 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.

La LSF fixe les principes de ce mécanisme. 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 région²⁶². Lorsqu'une région dépasse l'objectif fixé, elle perçoit un bonus financier de la part de l'État fédéral²⁶³. Lorsqu'elle n'atteint pas son objectif, la région se voit imposer un malus financier²⁶⁴.

Le fonds budgétaire « Responsabilisation climat » a été créé pour financer ce mécanisme de bonus/malus. Ce fonds figure sous le programme 25.55.9- Mécanisme de responsabilisation climat²⁶⁵. Les recettes affectées au fonds se composent comme suit :

- la part fédérale des recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission ;
- le mali lorsqu'une région n'atteint pas ses objectifs.

La LSF prévoit aussi que les recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre sont réparties entre l'autorité fédérale et les régions, selon les modalités fixées par un accord de coopération conclu entre ces entités^{266 267}.

Le Comité de concertation du 26 octobre 2016 a approuvé le projet d'accord de coopération. Le projet est à présent en attente de l'avis du Conseil d'État²⁶⁸. Ensuite, il devra être approuvé par les différents parlements et publié au Moniteur belge avant de pouvoir entrer en vigueur²⁶⁹.

²⁶² Article 65quater, § 2, de la LSF.

²⁶³ Le bonus est prélevé sur la part fédérale des recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission (article 65quater, § 5, 1°, de la LSF).

²⁶⁴ Ce malus est déduit des moyens attribués à la région, tels que prévus au titre IV, chapitre II, section 4, de la LSF.

²⁶⁵ Article 5 de la loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat.

²⁶⁶ Article 65quater, § 7, de la LSF.

²⁶⁷ Ces recettes se trouvent sur un compte financier géré par le SPF Santé publique. Elles ne pourront en principe être libérées qu'après l'entrée en vigueur de l'accord de coopération (approbation de l'accord de coopération par les différents parlements et publication au Moniteur belge). Sur le plan comptable, le SPF Santé publique enregistre ces recettes sur un compte d'attente, de sorte qu'elles ne sont pas imputées dans le budget des voies et moyens.

²⁶⁸ Cet avis n'était pas encore connu au moment de l'approbation du rapport.

²⁶⁹ Conformément à l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et à l'article 47 du projet d'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020 (accord de coopération sur le *Burden Sharing*).

La Cour des comptes constate qu'une grande partie des recettes (400,7 millions d'euros) a déjà été versée aux régions fin 2016²⁷⁰. La Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ont reçu début décembre 2016 respectivement 235 millions d'euros, 134 millions d'euros et 31,7 millions d'euros. Ce versement a été effectué en vertu du mandat donné par le conseil des ministres du 3 juin 2016 à la ministre de l'Environnement dès l'approbation du projet d'accord de coopération par le Comité de concertation²⁷¹. La Cour fait observer que les prérogatives des parlements concernés ont ainsi été ignorées.

Par ailleurs, la Cour attire l'attention sur la différence au niveau de l'enregistrement comptable opéré par les régions et celui de l'État fédéral. Les régions ont inscrit les recettes dans leur budget des voies et moyens pour l'année 2016 tandis que l'État fédéral reprendra la part fédérale des recettes des années précédentes (44,8 millions d'euros) dans le budget des voies et moyens après approbation et publication de l'accord de coopération²⁷². Le SPF Santé publique a inscrit ainsi un montant de 57 millions d'euros au titre de recette non fiscale dans le projet de budget 2017 ajusté²⁷³.

²⁷⁰ Recettes jusqu'au fin octobre 2016.

²⁷¹ Ce mandat a été entériné par le conseil des ministres du 20 octobre 2016.

²⁷² Le solde du compte financier s'élevait à 60,8 millions d'euros fin 2016, dont 44,9 millions d'euros pour l'État fédéral, 9,2 millions d'euros pour la Région flamande, 5,4 millions d'euros pour la Région wallonne et 1,3 million d'euros pour la Région de Bruxelles-Capitale.

²⁷³ Article 25.01.20.36.90.03.

Section 46 – SPP Politique scientifique

1 Évolution générale des crédits

La Cour des comptes observe que les crédits inscrits au projet de budget ajusté pour l'année 2017 de la section 46 sont, par rapport au budget initial, en augmentation de 56,8 millions d'euros en engagement et de 11,9 millions d'euros en liquidation, passant en engagement de 574,1 millions d'euros à 630,9 millions d'euros et en liquidation de 599,6 millions d'euros à 611,5 millions d'euros.

Cette augmentation résulte principalement de l'inscription, en regard d'une nouvelle allocation de base²⁷⁴, des crédits nécessaires au remplacement du navire de recherche océanographique le Belgica, à savoir un montant de 54,5 millions d'euros en engagement et de 10,9 millions d'euros en liquidation. Toutefois, l'impact SEC ne sera comptabilisé qu'au moment de la livraison en 2020²⁷⁵. L'intégralité des crédits devrait être engagée en 2017. Les liquidations seraient effectuées de 2017 à 2020, respectivement à hauteur de 10,8 millions d'euros, 27,2 millions d'euros, 10,8 millions d'euros et 5,4 millions d'euros.

2 Création de l'Agence spatiale interfédérale de Belgique et intégration du SPP politique scientifique au sein du SPF Économie.

L'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 prévoyait que « l'ensemble des ressources et des moyens financiers que les départements fédéraux consacrent aux activités spatiales soient regroupés au sein d'un Office interfédéral pour l'Espace, doté de la personnalité juridique, associant les régions. ». Il était précisé que cet outil devait voir le jour « dans le strict cadre de l'enveloppe budgétaire actuelle et générerait même des économies. ».

Il était également prévu que la structure des établissements scientifiques fédéraux (ESF) serait adaptée aux standards du 21^{ème} siècle et serait ainsi basée sur une autonomisation des différents établissements.

Dans la même optique de rationalisation, l'accord de gouvernement mentionnait que le SPP Politique scientifique serait supprimé et intégré comme direction générale dans une autre structure.

Les notes de politique générale des 4 novembre 2015²⁷⁶ et 27 octobre 2016²⁷⁷ en matière de politique scientifique reprenaient, par ailleurs, explicitement le contenu de l'accord du gouvernement

La circulaire du 27 janvier 2017 ayant pour objet la préparation du contrôle budgétaire 2017 rappelait que la date prévue pour cette réforme était fixée au 1^{er} juillet 2017 et que,

²⁷⁴ Allocation de base - 46.60.11.74. 10.01-Achat de biens durables de Recherche et Développement.

²⁷⁵ Décisions du conseil des ministres du 31 mars 2017, notifications contrôle budgétaire 2017, p. 15. L'avis de l'ICN au sujet de l'impact de cette dépense sur le solde de financement a été préalablement demandé et communiqué au gouvernement par lettre du 19 décembre 2015.

²⁷⁶ Doc.parl.Chambre, DOC 54 1428/018.

²⁷⁷ Doc.parl.Chambre, DOC 54 2111/004.

dès lors, il devait en être tenu compte dans les propositions budgétaires des départements concernés, à savoir le SPP Politique scientifique et le SPF Économie, P.M.E, Classes moyennes et Énergie. Les projets d'ajustement des budgets de dépenses de ces départements n'intègrent toutefois pas ces propositions de réforme.

En effet, si le conseil des ministres du 25 novembre 2016 a bien approuvé un avant-projet de loi « portant création et relative au fonctionnement de l'Agence spatiale interfédérale de Belgique²⁷⁸ » et a décidé la suppression du SPP Politique scientifique et son intégration comme direction générale de Politique scientifique au sein du SPF Économie, P.M.E, Classes moyennes et Énergie avec effet au 1^{er} juillet 2017, à la clôture de ce rapport, l'avant-projet de loi n'avait pas encore été soumis à l'avis du Conseil d'État.

²⁷⁸ Ainsi que deux projets d'arrêtés royaux réglant respectivement l'association des communautés et des régions à la gouvernance de l'Agence spatiale interfédérale de Belgique et la mise à disposition et au transfert de personnel auprès de l'Agence spatiale interfédérale de Belgique.

CHAPITRE III

Dépenses de la sécurité sociale

1 Évolution générale des dépenses

Dans le projet de budget ajusté 2017, les dépenses consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé, régimes hors sécurité sociale et pensions publiques) sont estimées à 95.611,9 millions d'euros²⁷⁹, soit 218,2 millions d'euros de moins que les estimations initiales pour 2017. Elles dépassent de 2.968,8 millions d'euros les dépenses provisoires de 2016.

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

Description	Dépenses 2016	Estimations initiales 2017	Estimations ajustées 2017
Prestations	83.193,7	86.452,2	85.928,3
Frais de fonctionnement	2.190,4	2.224,5	2.244,7
Autres dépenses	7.259,0	7.153,4	7.438,9
Total	92.643,1	95.830,1	95.611,9

Source : exposé général du budget initial 2017 et du budget 2017 ajusté

Sur l'ensemble des dépenses consolidées, un montant de 85.928,2 millions d'euros (89,87 %) est consacré au paiement des prestations et au remboursement des soins de santé. Ce montant est inférieur de 524 millions d'euros aux estimations initiales pour 2017.

Cette diminution résulte de la conjugaison de deux effets opposés. D'une part, par rapport aux estimations initiales, l'augmentation des dépenses relatives aux prestations est surtout liée au dépassement prématuré de l'indice-pivot. D'autre part, dans le régime des travailleurs salariés, il a aussi été tenu compte d'une réestimation de certaines mesures prévues dans le budget initial et d'une diminution des dépenses de chômage.

2 Commentaires généraux sur les mesures

Tant à l'occasion du budget initial que du contrôle budgétaire, le gouvernement a pris des mesures pour la réinsertion des travailleurs en incapacité de travail. Le montant de 150 millions d'euros, inscrit en tant que mesure non répartie dans le budget initial, a été diminué de 50 millions d'euros. Le rendement de 100 millions d'euros concerne les mesures relatives à la responsabilisation des employeurs, travailleurs et médecins dans

²⁷⁹ Depuis le 1^{er} avril 2016, les dépenses relatives aux pensions publiques sont aussi reprises parmi les dépenses consolidées de la sécurité sociale.

le cadre de la réinsertion des travailleurs en incapacité de travail et les mesures relatives à l'écartement du travail des travailleuses enceintes.

La Cour des comptes ne dispose pas d'informations suffisantes pour évaluer le bien-fondé de la recette estimée.

3 Commentaires sur les corrections techniques

3.1 Pensions - Rachat des périodes d'études

D'après le projet de loi soumis à la Chambre, le régime d'harmonisation des périodes d'études prises en considération dans le calcul de la pension n'entrera en vigueur que le 1^{er} juin 2017²⁸⁰, au lieu du 1^{er} mars 2017, comme prévu dans le budget initial.

L'incidence de cette mesure a fait l'objet d'un nouveau calcul lors du contrôle budgétaire, en tenant compte du report de l'entrée en vigueur et d'une nouvelle estimation du nombre de régularisations dans le régime des travailleurs salariés.

- Régime des travailleurs salariés

Les notifications prévoient un rendement supplémentaire de 24,7 millions d'euros.

Il avait été estimé à 41,6 millions d'euros lors du budget initial et avait, dans un premier temps, été ramené à 27,8 millions d'euros suite au report de l'entrée en vigueur de la mesure.

La cellule stratégique du ministre des Pensions a ensuite réestimé le rendement à 52,5 millions d'euros pour 2017, soit une majoration de 24,7 millions d'euros, sur la base d'une nouvelle évaluation du nombre de dossiers qui seront régularisés. Pour l'exercice 2017, le rendement est basé sur une régularisation de 17.500 dossiers. La Cour des comptes n'a pas obtenu les hypothèses de la détermination de ce nombre pour l'exercice 2017.

La cellule stratégique évalue à 54.000 cas le nombre de dossiers sur la période transitoire (juin 2017 - mai 2020), ce qui est conforme aux projections du BFP (58.000 dossiers). La Cour des comptes constate cependant que le BFP en estime le rendement à 24 millions d'euros pour 2017. Les hypothèses de rendement du cabinet et du BFP divergent sur la période transitoire.

- Régime des fonctionnaires

Pour les pensions qui prendront effet à partir du 1^{er} juillet 2018, seule une partie des périodes d'études pourra encore être prise en considération gratuitement dans le calcul du montant de la pension.

Comme l'a proposé la Cour des comptes, les recettes provenant de la cotisation de régularisation sont imputées à un article spécifique du budget ajusté (article 420.3716

²⁸⁰ Doc. parl., Chambre, 22 mars 2017, DOC 54 2378/001, *Projet de loi relatif à l'harmonisation de la prise en compte des périodes d'études pour le calcul de la pension*, article 36.

« bonification de diplôme – régularisation périodes d'études »)²⁸¹. Une recette de 12,1 millions d'euros est inscrite à cet article pour l'année 2017. D'après les notifications, il s'agit d'une réduction de 4,3 millions d'euros de la recette estimée initialement. La Cour des comptes fait observer qu'elle n'a pas reçu d'explication quant au mode de calcul de cette diminution et qu'elle n'est pas en mesure de mettre cette baisse en concordance avec les montants mentionnés dans les pièces justificatives de l'administration.

- *Régime des travailleurs indépendants*

Le rendement est estimé à 4,1 millions d'euros. La Cour des comptes n'a pas obtenu les hypothèses de calcul de ce rendement.

- *Report de la mesure*

La loi sur la régularisation des périodes d'étude n'entrera probablement pas en vigueur au 1^{er} juin 2017. Le Parlement de la Commission communautaire française a en effet décidé le 12 mai 2017 d'entamer une procédure en conflit d'intérêt, avec pour conséquence l'arrêt provisoire des travaux de la Chambre.

3.2 Onem et emploi

Emplois tremplins

Il était prévu qu'à partir du 1^{er} janvier 2017, des salaires minimums dégressifs soient introduits pour les jeunes de moins de 21 ans qui concluent pour la première fois un contrat de travail. La différence en salaire net est compensée par une réduction des cotisations sociales personnelles et de la fiscalité, entre autres par la technique du bonus à l'emploi social et fiscal.

Cette mesure n'entrera en vigueur qu'à partir du 1^{er} juillet 2017, de sorte que l'économie de dépenses pour l'Onem a été diminuée de moitié, soit de 3,35 millions d'euros, et que les recettes pour l'ONSS ont été ramenées à 3,35 millions d'euros.

La Cour des comptes constate toutefois qu'aucune mesure concrète n'a été prise à ce jour.

Harmonisation des allocations interruption de carrière et crédit-temps

Le budget initial prévoyait que les allocations des deux régimes soient harmonisées pour les entrants à partir du 1^{er} janvier 2017.

Cette mesure ne sera appliquée qu'à partir du 1^{er} juin 2017. Son rendement a, en conséquence, été diminué de 10 millions d'euros.

²⁸¹ 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. 216.

3.3 Inami – Indemnités

Lors du contrôle budgétaire, les recettes estimées de l'allongement du temps d'attente pour bénéficier d'une indemnité d'incapacité de travail ont été revues à la baisse, passant de 12 millions d'euros à 8 millions d'euros. La mesure sera applicable à partir du 1^{er} mai 2017 (et non du 1^{er} janvier 2017, comme initialement prévu)²⁸².

3.4 Inami – Soins de santé

Lors du contrôle budgétaire, des investissements ont été prévus pour mettre en œuvre le masterplan relatif à l'internement, dont les lignes directrices avaient été définies lors du budget initial (+7 millions d'euros). Le budget ajusté prévoit aussi 12,3 millions d'euros par an pour le Centre de psychiatrie légale d'Anvers. Comme le centre n'ouvrira qu'en août 2017 avec une capacité réduite, les dépenses devraient être limitées à 1,8 million d'euros. En 2017, l'Inami-Soins de santé ne recevra aucun financement pour la différence (10,5 millions d'euros) entre les dépenses annuelles estimées et les dépenses attendues.

4 Estimation des économies liées à d'autres réformes des pensions

La justification de la '*dotation pour l'exercice des missions légales en matière de pensions du secteur public*' (58 51 42.10.01) du budget ajusté du SFP-Pensions fonctionnaires prend en compte un certain nombre de mesures déjà réalisées ou prévues en matière de pensions et qui ont une incidence financière sur les dépenses. Les données ne permettent cependant pas de vérifier si l'estimation de cette incidence est exacte. L'économie estimée, concernant la croissance moins rapide du volume des pensions '*tenant compte des diverses mesures de pension*', est inférieure à celle inscrite dans le budget initial (diminution de plus de 2,5 millions d'euros). La Cour des comptes n'a pas obtenu d'explication à ce sujet²⁸³.

La liste des mesures d'économie mentionne aussi 'les années de carrière en tant que personnel contractuel qui ne compteront plus pour le calcul de la pension du secteur public' et 'la réforme de la pension pour inaptitude physique pour les fonctionnaires' (les économies résultant de ces mesures avaient été estimées à respectivement 0,6 million et 14,7 millions d'euros dans le budget initial). Le ministre des Pensions a certes annoncé ces mesures dans sa note de politique générale²⁸⁴, mais il n'a encore déposé aucun projet de loi modificatif. La Cour des comptes fait observer que les économies sont surestimées, soit parce que la mesure entraîne un glissement des dépenses (mesure relative à la réforme de la pension pour inaptitude physique²⁸⁵), soit

²⁸² Arrêté royal du 27 avril 2017 modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (Moniteur belge du 28 avril 2017).

²⁸³ L'économie moins élevée semble toutefois liée à une surestimation de l'effet du relèvement de six mois de l'âge minimum de la pension en 2017 sur le nombre de nouvelles pensions.

²⁸⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 27 octobre 2016, DOC 54 2111/016, *Note de politique générale du ministre des Pensions*, p. 12-13.

²⁸⁵ Cette mesure entraîne des dépenses supplémentaires en matière d'incapacité de travail, mais elle n'a pas encore été intégrée dans les estimations ajustées de l'Inami. La Cour avait déjà souligné ce point dans ses

parce qu'elle ne sera probablement pas mise en œuvre en 2017 (mesure relative aux années de carrière en tant que membre du personnel contractuel²⁸⁶).

commentaires sur le budget initial. Voir *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. 216.

²⁸⁶ Dans sa note 'Le plan de communication – Rapport groupe de travail interdépartemental' (traduction) du 23 février 2017, le SFP précise qu'il n'est plus question que l'avant-projet de loi ayant pour but de supprimer l'admissibilité dans la pension publique des services contractuels prestés dans le secteur public entre encore en vigueur en 2017 (partie relative aux droits à la pension des fonctionnaires, pages non numérotées, septième page).

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