DOC 54 **2108/003**

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

5 december 2016

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

VERSLAG GOEDGEKEURD IN DE ALGEMENE VERGADERING VAN HET REKENHOF VAN 5 DECEMBER 2016

Zie:

Doc 54 **2108/ (2016/2017):**
001: Wetsontwerp.
002: Erratum.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE

5 décembre 2016

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

RAPPORT ADOPTÉ EN ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE LA COUR DES COMPTES DU 5 DÉCEMBRE 2016

Voir:

Doc 54 **2108/ (2016/2017):**
001: Projet de loi.
002: Erratum.

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 54e 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 54e 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

INHOUD

Inleiding 6

Deel I **7**
Ontwerp van begrotingsplan 2017 en algemene toelichting 7

1 Schematische voorstelling 7

2 Macro-economische parameters 8

3 Overeenstemming van het ontwerp van begrotingsplan 2017 van België en van de algemene toelichting met het stabiliteitsprogramma 2016-2019 8
3.1 Bepaling van het nominaal vorderingensaldo van entiteit I voor het jaar 2016 9
3.2 Verbetering van het structurele saldo (2016-2017) voor entiteit I 11
3.2.1 In het stabiliteitsprogramma bepaalde doelstellingen voor structurele verbetering 11
3.2.2 In het ontwerpbegrotingsplan bepaalde doelstellingen inzake structurele verbetering 12
3.2.2.1 Structurele verbetering van de gezamenlijke overheid 12
3.2.2.2 Structurele verbetering van entiteit I 13
3.3 Vooropgezette verbetering van de schuldgraad 16
3.4 Analyse van het ontwerpbegrotingsplan door de Europese Commissie 18
3.5 Algemene samenvatting 21

4 Evolutie van het meerjarenkader 22

5 Begrotings- en vorderingensaldo 24
5.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid 24
5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid 28
5.3 Vorderingensaldo van entiteit II 28

6 Structureel saldo 28
6.1 Structureel saldo entiteit I 29
6.2 Structureel saldo entiteit II 30
6.3 Structureel saldo gezamenlijke overheid (Entiteit I en II) 31

7 Naleving van de Europese verplichtingen 32

Deel II **35**
Ontvangsten van entiteit I 35

Hoofdstuk I **35**
Ontwerp van middelenbegroting 35

1 Algemene evolutie van de ontvangsten 35

2 Fiscale ontvangsten 36
2.1 Evolutie van de kasontvangsten 36
2.2 Gebruikte ramingsmethode 37
2.3 Fiscale ontvangsten (ESR-basis) 42

2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen 42
2.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen 42
2.4.2 Technische correcties en nieuwe fiscale maatregelen 44

3 Niet-fiscale ontvangsten 47
3.1 Algemeen overzicht 47
3.2 Diverse bijdragen van de energiesector 48
3.3 Dividenden uit deelnemingen van de Staat in financiële instellingen 50
3.4 Terugvordering van alimentatievorderingen 50

Hoofdstuk II 52
Ontvangsten van de sociale zekerheid 52

1 Algemene evolutie van de ontvangsten 52

2 Eigen ontvangsten 53
2.1 Ontvangsten van de RSZ 53
2.2 RIZIV - Geneeskundige verzorging (ontvangsten) 53

3 Hervorming van de financiering van de sociale zekerheid 54
3.1 Toelagen van de federale Staat 54
3.2 Alternatieve financiering 55

Deel III 59
Uitgaven van entiteit I 59

Hoofdstuk I 59
Algemene uitgavenbegroting - Inleiding 59

1 Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van de algemene uitgavenbegroting 59

2 Interdepartementale provisie 61

3 Financiering van de deelstaatentiteiten 62

4 Redesign of de optimalisering van de werking van de federale administratie 63

5 Ontbrekende begrotingsdocumenten 65

Hoofdstuk II 66
Secties van de algemene uitgavenbegroting 66

Sectie 12 – FOD Justitie 66
1 Algemene toestand van de kredieten 66
2 Programma 12.40.2 – Dienst voogdij minderjarige vreemdelingen 66
3 Programma 12.51.0 – Bestaansmiddelenprogramma penitentiaire inrichtingen 67
4 Programma 12.51.7 – Contractuele vergoedingen voor de nieuwe gevangenissen 67
5 Programma 12.56.0 – Bestaansmiddelenprogramma gewone rechtsmachten 68

6 Programma 12.56.05 – Ondersteuning inning verkeersboetes (Crossborder-project) 68
7 Programma 12.56.1 – Tweedelijnsbijstand 69
8 Programma 12.56.03 – Bestaansmiddelenprogramma 70

Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken 71
1 Algemene opmerkingen in verband met de begroting van de FOD 71
2 Kredietverhogingen 71
3 Kredietverminderingen 72
4 Kredieten bestemd voor de strijd tegen terrorisme en radicalisme 73

Sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging 75
1 Werkings- en investeringskredieten 75

Sectie 17 – Federale Politie en geïntegreerde werking – Algemene evolutie van de begroting 78
1 Nieuwe begrotingsstructuur 78
2 Kredietverhogingen 79

Sectie 18 - FOD Financiën 81
1 Algemene evolutie van de kredieten 81
2 Garantiefonds voor financiële diensten 81
3 Voorschotten inzake alimentatievorderingen 82

Sectie 19 – Regie der Gebouwen 83
1 Investeringsdotatie (basisallocatie 19.55.21.61.41.03) 83
2 Dotatie voor het onderhoud en de restauratie van het Justitiepaleis te Brussel (basisallocatie 19.55.21.61.41.08) 84
3 Huurdotatie (basisallocatie 19.55.22.41.40.01) 85
4 Dotatie alternatieve financiering (basisallocatie 19.55.22.41.40.04) 86
5 Dotatie voor de bezetterslasten van de beleidscellen (basisallocatie 19.55.22.41.40.09) 86

Sectie 23 – FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg 88
1 Verhoging van de kredieten 88
2 Nieuwe organisatieafdeling 88

Sectie 24 – FOD Sociale Zekerheid 90

Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (FOD VVVL) 91
1 Programma 25.54.5 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) 91
2 Programma's 25.54.6, 25.54.7 en 25.54.8 – Begrotingsfondsen die het FAVV beheert voor rekening van de FOD VVVL 91
3 Programma 25.59.0 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten (FAGG) (basisallocatie 25.59.02.41.40.01) 92
4 Programma 25.56.5 - Dotatie aan Sciensano (basisallocatie 25.56.51.41.50.01) 93

Sectie 32 - FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie 95
1 Programma 32.42.5 –Toelagen aan externe organismen 95
2 Programma 32.43.3 – Bescherming intellectueel eigendomsrecht 95

Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie (POD MI) **97**
Programma 44.51.1 – Bestaanszekerheid 97

Sectie 51 – FOD Financiën, voor de rijksschuld **98**
1 Programma 51.54.1 – Lasten van leningen 98
2 Zilverfonds 98

Hoofdstuk III **100**
Uitgaven van de sociale zekerheid **100**

1 Algemene evolutie van de uitgaven **100**

2 Ontwerpbegroting van de openbare instellingen van sociale zekerheid **101**

3 Kwaliteit van de algemene toelichting **102**

4 Commentaar bij de maatregelen **103**
4.1 Algemeen 103
4.2 Specifieke maatregelen 103
4.2.1 RIZIV – Geneeskundige Verzorging 103
4.2.2 RVA en werkgelegenheid 105
4.2.3 DIBISS 105
4.2.4 FPD – werknemerspensioenen 106
4.2.5 FPD - overheidspensioenen 106

5 Commentaar in verband met de technische correcties **107**
5.1 Technische correcties voor het dienstjaar 2016 107
5.2 Technische correcties 2017 108

Bijlagen **109**

Inleiding

In overeenstemming met de bepalingen van artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en in het raam van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden, bezorgt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers de commentaren en opmerkingen waartoe het onderzoek van de ontwerpen van staatsbegroting voor het jaar 2017 aanleiding gaven[1].

De algemene toelichting, de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting werden pas op 23 en 25 november 2016 ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers, oftewel meer dan een maand na de in de wet bepaalde datum van 15 oktober[2].

Om de risico's op materiële fouten of op een verkeerde interpretatie van de begrotingsgegevens te beperken, hebben de ministers van Begroting en van Financiën vooraf een overzicht gekregen van de belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof[3], waarop hun vertegenwoordigers hebben geantwoord in twee vergaderingen die op 2 december 2016 werden georganiseerd.

---

1 *Parl. St.*, Kamer, 23 november 2016, DOC 54 2107/001 (algemene toelichting), *Parl. St.* Kamer, 23 november 2016, DOC 54 2108/001, en *Parl. St.* Kamer, 25 november 2016, DOC 54 2108/002 (middelenbegroting), *Parl. St.* Kamer, 23 november 2016, DOC 54 2109/001 tot 002 (algemene uitgavenbegroting).

2 Artikel 45 van de voornoemde wet van 22 mei 2003.

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

DEEL I

Ontwerp van begrotingsplan 2017 en algemene toelichting

1 Schematische voorstelling

ENTITEIT I

FEDERALE OVERHEID		SOCIALE ZEKERHEID	
Totale ontvangsten	**115.902**	**Ontvangstenbegrotingen**	**96.015**
- Fiscale ontvangsten	111.396	Eigen ontvangsten	63.504
Niet fiscale ontvangsten	4.506	Ontvangsten geïnd door de Staat	*324*
		Alternatieve financiering	13.994
		Dotaties	18.193
		van de federale overheid	*16.614*
		van Entiteit II (Gewesten)	*1.579*
- Afdrachten	**61.425**		
Naar de sociale zekerheid	14.318		
Naar Entiteit II	43.395		
Andere	3.712		
= Middelenbegroting	**54.477**		
- Uitgaven	**61.439**	**= Uitgavenbegrotingen**	**95.830**
Dotaties aan de sociale zekerheic	16.614		
Dotaties aan Entiteit II	11.532		
Uitgaven departementen	21.431		
Rijksschuld	11.862		
= Begrotingssaldo	**-6.962**	**= Begrotingssaldo**	**185**
- Correcties vorderingensaldo	**385**	**- Correcties vorderingensaldo**	**121**
Vorderingensaldo	**-6.577**	**Vorderingensaldo**	**306**

2 Macro-economische parameters

De regering neemt voor de opmaak van de begroting 2017 als vertrekbasis de actualisatie van de FOD Budget en Beheerscontrole (hierna FOD B&B) van 21 september 2016 van de ramingen van het Monitoringcomité van 18 juli 2016. Zowel de FOD B&B als het Monitoringcomité maken hun ramingen op bij ongewijzigd reglementair kader. De FOD B&B baseert zich op de economische begroting van 8 september 2016 van het Federaal Planbureau (hierna FPB).

Terwijl het FPB in februari 2016 de groei voor 2016 nog raamde op 1,2% van het bbp, wordt in de economische begroting van 8 september 2016 voor België een economische groei verwacht van 1,4% in 2016 en 1,2% in 2017. De groei van het bbp is in het tweede kwartaal 2016 immers hoger dan vroeger geraamd (0,5% tegenover gemiddeld 0,3% per kwartaal). De negatieve impact van de terroristische aanslagen van maart 2016 wordt dus gecompenseerd. Het FPB verwacht dat de economische groei in België in 2017 licht zal terugvallen tot 1,2%. De internationale context is immers minder gunstig en het FPB houdt rekening met de toegenomen onzekerheid binnen de Europese Unie na het Brexit-referendum.

De Europese Commissie is in haar herfstvooruitzichten niet overtuigd dat de groei in 2016 opwaarts is geëvolueerd en ze behoudt haar inschatting van in de lente van 1,2%[4]. Voor 2017 verwacht ze dat de groei iets hoger zal zijn en deze zal oplopen tot 1,3% (dit is 0,1% hoger dan de raming van het FPB). Het Internationaal Muntfonds (IMF) daarentegen paste zeer recent de raming van de groei van het bbp voor België aan tot 1,5% in 2016 en 1,2% in 2017[5].

De algemene toelichting raamt de impact op het vorderingensaldo van entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) van een mogelijk lagere groei van het bbp met 0,5% op 0,2% van het bbp of 0,9 miljard euro[6].

De FOD B&B maakte zijn actualisatie van de ramingen op in de veronderstelling dat de spilindex in augustus 2017 zal worden overschreden[7]. Het FPB bevestigde dit uitgangspunt in zijn meest recente inflatievooruitzichten[8].

3 Overeenstemming van het ontwerp van begrotingsplan 2017 van België en van de algemene toelichting met het stabiliteitsprogramma 2016-2019

België moet inzake overheidsfinanciën verschillende criteria in acht nemen die door het Europees begrotingspact zijn gedefinieerd, namelijk een nominaal vorderingensaldo van minder dan 3% van het bbp, een ritme van structurele sanering van de overheidsfinanciën

---

4 European Economic Forecast, herfst, p. 72-73.

5 Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2016, Numéro 2, Version préliminaire, 28 november 2016.

6 Algemene toelichting, p. 56-57

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

8 Elke eerste dinsdag van de maand actualiseert het FPB de inflatievooruitzichten. De volgende actualisatie zal gebeuren op dinsdag 6 december 2016.

dat naar het evenwicht gaat en tot slot een stapsgewijze vermindering van het niveau van de overheidsschuld naar een referentiewaarde gelijk aan 60% van het bbp.

België heeft in april 2016 bij de Europese instanties een meerjarig stabiliteitsprogramma voor de periode 2016-2019 ingediend. In dit plan leggen de Belgische overheden het begrotingstraject voor de periode 2016-2019 vast in functie van hogervermelde criteria.

De Belgische overheid heeft op 15 oktober 2016 een ontwerpbegrotingsplan 2017 ingediend dat door de Europese Commissie is onderzocht[9].

In de algemene toelichting detailleert de federale regering eveneens het begrotingstraject 2017 voor entiteit I (federale Staat en Sociale Zekerheid).

Het Rekenhof analyseert hierna in hoeverre de voorstellen die de federale regering in het ontwerpbegrotingsplan 2017 en in de algemene toelichting heeft opgenomen, in overeenstemming zijn met de verplichtingen die in het stabiliteitsprogramma 2016-2019 zijn aangegaan.

Bij deze analyse heeft het Rekenhof zich vooral gesteund op de gegevens zoals opgenomen in het ontwerpbegrotingsplan[10]. Deze gegevens verschillen licht van de gegevens gepubliceerd in de algemene toelichting[11]. Bij de opmaak van de algemene toelichting heeft de regering immers rekening gehouden met de aangepaste ramingen voor 2016 op basis van de laatst beschikbare informatie. Vervolgens moet ook rekening worden gehouden met de laatste raming van het bbp-cijfer zoals in oktober door het INR gepubliceerd. Beide elementen leiden tot een afwijking van -0,02% tussen de saldi opgenomen in het ontwerpbegrotingsplan en de algemene toelichting. Deze afwijking beïnvloedt inhoudelijk de analyse niet.

3.1 Bepaling van het nominaal vorderingensaldo van entiteit I voor het jaar 2016

Een belangrijk uitgangspunt voor het berekenen van de te leveren budgettaire inspanningen is de berekening van het nominale vorderingensaldo bij ongewijzigd beleid. Hoe groter de afwijking tussen het vorderingensaldo bij ongewijzigd beleid en de te bereiken budgettaire doelstellingen, hoe groter de inspanning.

In het verslag van 21 september 2016 van de FOD Budget en Beheerscontrole, dat tijdens het begrotingsconclaaf als basis heeft gediend voor het bepalen van de te leveren inspanningen 2016 en 2017, berekende het departement het vorderingensaldo van 2016 voor entiteit I bij ongewijzigd beleid op -11.634,0 miljoen euro (2,77% van het bbp).

Het Rekenhof heeft hierbij twee opmerkingen:

Excess Profit Ruling
In het ontwerpbegrotingsplan heeft de federale regering het vorderingensaldo van 2016 verhoogd met volgende technische correcties:

---

9 De voornaamste conclusies van dat advies dat op 16 november 2016 werd geformuleerd, zijn opgenomen in onderstaand punt 3.4.

10 De algemene toelichting werd pas aan het Rekenhof overgezonden op 23 november 2016.

11 Algemene toelichting, p. 8 (voetnoot 2).

- 234,8 miljoen euro (0,06% van het bbp) voor het Resolutiefonds,
- 349,2 miljoen euro (0,08% van het bbp) in het kader van de *Excess Profit Ruling*.

Hierdoor verbetert het vorderingensaldo van entiteit I tot -11.050 miljoen euro (2,63% van het bbp). Dit leidt er toe dat het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid (entiteiten I en II), zoals opgenomen in het ontwerpbegrotingsplan, 2,96% van het bbp bedraagt[12].

Wat de *Excess profit rulings* betreft, wijst het Rekenhof erop dat dit volgt uit een beslissing van de Europese Commissie van 6 januari 2016. Ingevolge die beslissing waardoor deze rulings als illegale staatssteun worden aangemerkt, dient de federale regering de bedragen terug te vorderen die werden toegekend in het kader van met verschillende vennootschappen gesloten fiscale akkoorden. Het bedrag van 349,2 miljoen euro waarvan de regering uitgaat, stemt overeen met de sommen die de betrokken ondernemingen thans bij de Deposito- en Consignatiekas hebben gedeponeerd.

Het Rekenhof onderstreept dat die middelen echter enkel als ontvangsten van de Staat in 2016 zullen kunnen worden beschouwd als wetsbepalingen worden aangenomen om de inkohiering van die bedragen in de loop van dat jaar mogelijk te maken. Dergelijke bepalingen zijn opgenomen in het voorontwerp van programmawet goedgekeurd door de ministerraad van 17 november 2016. Deze wet zal de noodzakelijke basis vormen voor een inkohiering voor het jaareinde 2016.

Het Rekenhof wijst er bovendien op dat de definitieve inning van die ontvangst onzeker is aangezien de federale regering een bezwaarschrift bij het Europees Hof van Justitie heeft ingediend om te vermijden dat de ondernemingen de bovenvermelde sommen moeten terugbetalen. Het Rekenhof herinnert eraan dat dergelijke ontvangsten krachtens de Europese regels enkel kunnen worden geboekt als het eindbedrag onherroepelijk is vastgelegd en aanvaard door de twee partijen[13]. De inschrijving van die ontvangst is dus voorbarig.

De Europese Commissie heeft die ontvangst echter niet in aanmerking genomen voor het bepalen van het vorderingensaldo van de Belgische overheid. De negatieve impact ervan (-0,1% van het bbp) werd bij de beoordeling door de Commissie echter gecompenseerd door een herschatting van de verwezenlijkingen 2015 die als uitgangspunt dienen voor haar berekening van het nominaal saldo op het einde van het begrotingsjaar 2016. De Commissie is uiteindelijk van oordeel dat dit vorderingensaldo de drempel van 3% van het bbp voor dit begrotingsjaar niet zal overschrijden[14].

Vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2016

Het Rekenhof herinnert eraan dat het definitief bepalen van het nominaal vorderingensaldo los van die technische correcties eveneens zal worden beïnvloed door de opbrengst van de fiscale ontvangsten in de loop van de laatste maanden van 2016[15] evenals

---

12 Ontwerpbegrotingsplan van België, oktober 2016, p. 11.

13 Overeenkomstig het "Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA2010", editie 2016, sectie II.7, p. 149.

14 Commission staff working document. Analysis of the draft budgetary plans of Belgium, C (2016) 8001, SWD (2016) 501 final, p. 5.

15 Cf. Deel II van dit verslag over de opbrengst van de fiscale ontvangsten in de loop van de laatste maanden van 2016.

door de budgettaire verwezenlijkingen van de gewesten en de gemeenschappen en van de lokale overheden.

Het wijst er in dat verband op dat de FOD Financiën, na het indienen van het ontwerpbegrotingsplan op 15 oktober laatstleden, de verwachte fiscale ontvangsten voor 2016 heeft herschat[16]. De ontvangsten op kasbasis zouden, rekening houdend met de verwezenlijking van bepaalde specifieke ontvangsten in de loop van december, 104.440,4 miljoen euro bedragen, in plaats van 105.643,0 miljoen euro[17], d.i. een extra negatief verschil van 1.202,6 miljoen euro ten opzichte van de ramingen van september laatstleden[18]. Niettemin wijst het Rekenhof erop dat volgens de FOD Financiën de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2016 op ESR-basis in overeenstemming zijn met de ramingen van de FOD Budget & Beheerscontrole in zijn rapport van 21 september 2016 (zie deel II, hoofdstuk II, punt 2).

3.2 Verbetering van het structurele saldo (2016-2017) voor entiteit I

In tegenstelling tot het nominale saldo worden voor het bepalen van het structurele saldo de effecten van de economische conjunctuur en van de "one-off"-maatregelen geneutraliseerd. Het structurele saldo kan dus beter rekenschap geven van het effect op middellange en lange termijn van de begrotingsbeslissingen van de overheid[19].

3.2.1 In het stabiliteitsprogramma bepaalde doelstellingen voor structurele verbetering

Structurele verbetering van de gezamenlijke overheid

Het stabiliteitsprogramma 2016-2019 van België van april 2016 beoogt voor de gezamenlijke overheid een structureel begrotingsevenwicht vanaf 2018 (tegenover een structureel tekort van 2,3% van het bbp in 2015). Het stabiliteitsprogramma zet daarvoor een structurele verbetering voorop van 0,6% van het bbp in 2016, 0,9% van het bbp in 2017 en 0,8% van het bbp in 2018[20]. Het Overlegcomité federale regering en gemeenschaps- en gewestregeringen (hierna het Overlegcomité) nam akte van het stabiliteitsprogramma, zonder het officieel goed te keuren. De federale ministerraad keurde in april 2016 het federale traject van het stabiliteitsprogramma 2016-2019 wel goed. Hij bevestigde hiermee zijn intentie het federale traject integraal uit te voeren (zie hieronder).

---

16 FOD Financiën. Stafdienst Beleidsexpertise en –ondersteuning. Studiedienst. "Recettes fiscales totales perçues par le pouvoir fédéral. Situation à la fin octobre et prévisions pour les trois mois à venir", SED/CVL-TL/2016421, van 29 november 2016.

17 De vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2016 bedragen in de algemene toelichting 106.046,9 miljoen euro (p. 101). Dit bedrag houdt rekening met de opbrengsten uit de *Excess Profit Ruling* en een bijkomende opbrengst van 40 miljoen euro als gevolg van een anticipatief-effect door de verhoging van de roerende voorheffing van 27% naar 30% (zie algemene toelichting, p. 89).

18 Cf. de commentaar van het Rekenhof in Deel II van dit verslag.

19 Het zijn de Europese instanties die het "one-shot"-karakter van de maatregelen moeten beoordelen.

20 Het stabiliteitsprogramma 2016-2019 sloot aan bij de doelstellingen van het advies van de Hoge Raad van Financiën (HRF) van april 2016 over het te volgen begrotingstraject. De HRF formuleerde in zijn advies ook een aanvaardbaar alternatief traject waarbij de verbetering van het structureel saldo iets trager verloopt en België het structureel evenwicht pas in 2019 bereikt (achtereenvolgens een verbetering van 0,6%, 0,8% en 0,6% en 0,3% van het bbp). België opteerde echter om het structureel evenwicht in 2018 te bereiken.

De Europese Commissie was van haar kant van oordeel dat ze kon instemmen met een minimale verbetering van het structurele tekort van 0,6% van het bbp per jaar, d.i. voor 2016-2017 samen, een vermindering van dat tekort van 1,2%[21].

Structurele verbetering voor entiteit I
Het federale gedeelte van het stabiliteitsprogramma vertrekt eveneens vanuit een structureel begrotingsevenwicht in 2018. Om deze doelstelling te bereiken, stelt het federale gedeelte van het stabiliteitsprogramma een structurele verbetering voorop van 0,57% van het bbp in 2016 en 0,84% van het bbp in 2017 en 0,73% van het bbp in 2018.

In juli 2016 heeft het Monitoringcomité de structurele inspanning geraamd die de federale regering moet leveren om tegemoet te komen aan de federale doelstelling inzake sanering van de begroting van het stabiliteitsprogramma 2016-2019. Die raming werd op 21 september door de FOD Budget en Beheerscontrole geactualiseerd.

Uitgaande van de raming van de verwachte structurele saldi bij ongewijzigd beleid bleek uit die geactualiseerde gegevens dat de structurele inspanning die entiteit I moet leveren om het begrotingstraject van het stabiliteitsprogramma 2016-2019 in acht te nemen (d.i. voor 2016-2017 samen een verbetering van 1,41% van bbp – zie hierboven) na technische correcties 2.302 miljoen euro beliep in 2016 en 1.917 miljoen euro in 2017, d. i. samen 4.219 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat de weerhouden doelstelling inzake structurele verbetering die is opgenomen in het ontwerpbegrotingsplan zoals toegezonden aan de Europese Commissie, afwijkt van de doelstellingen van het stabiliteitsprogramma 2016-2019. Het punt hieronder (3.2.2) gaat hier dieper op in.

3.2.2 In het ontwerpbegrotingsplan bepaalde doelstellingen inzake structurele verbetering

3.2.2.1 Structurele verbetering van de gezamenlijke overheid

Het ontwerpbegrotingsplan 2017, dat in oktober 2016 bij de Europese Commissie werd ingediend, gaat uit van een stijging van het structureel tekort van de gezamenlijke overheid (entiteit I en entiteit II) in 2016 met 0,1% van het bbp in plaats van een verbetering met 0,6%. Hierdoor zal het structureel tekort (2,4% van het bbp) in 2016 0,7% van het bbp hoger zijn dan het structureel tekort dat België vooropzette in het stabiliteitsplan 2016-2019.

België verhoogt ter compensatie in het ontwerpbegrotingsplan 2017 de vooropgezette verbetering van het structureel saldo in 2017 met 0,4% van het bbp tot 1,3%. Hierdoor bedraagt het structureel tekort eind 2017 1,1%. Tenslotte maakt België zich ook sterk dat het het structureel evenwicht in 2018 alsnog zal bereiken. Deze beslissing impliceert bijgevolg een structurele inspanning van 1,1% van het bbp in de loop van dat jaar.

De in aanmerking genomen verbeteringspercentages voor de jaren 2017 en 2018 liggen hoger dan deze welke in de loop van de voorbije jaren werden gerealiseerd, namelijk 0,6%

---

[21] 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.

van het bbp in 2012, 0,7% van het bbp in 2013, -0,2% van het bbp in 2014, 0,2% van het bbp in 2015, en volgens het ontwerpbegrotingsplan, -0,1% van het bbp in 2016.

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

Tabel – Structureel saldo en vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid 2015-2017 (in percentages van het bbp en zonder flexibiliteitsclausule)

Jaar	Te bereiken saldi			Verbetering ten opzichte van voorgaand jaar		
	2015[22]	2016[23]	2017	2016-2015	2017-2016	2017-2015
Structureel saldo – gezamenlijke overheid	**-2,30**	**-2,40**	**-1,10**	**-0,10**	**+1,30**	**+1,20**
Entiteit I	-2,14	-2,09	-0,83	+0,05	+1,26	+1,31
Entiteit II	-0,16	-0,31	-0,27	-0,15	+0,04	-0,11
Vorderingensaldo – gezamenlijke overheid	**-2,66**	**-2,96**	**-1,68**	**-0,30**	**+1,28**	**+0,98**
Entiteit I	-2,35	-2,62	-1,43	-0,27	+1,19	+0,92
Entiteit II	-0,31	-0,34	-0,25	-0,03	+0,09	+0,06

Bron: Rekenhof (op basis van het ontwerpbegrotingsplan 2017 van België van oktober 2016, p. 10, 15-26 en 45)

De regering verwacht een verbetering van het structureel saldo van de gezamenlijke overheid in 2017 met 1,30% van het bbp in 2017. Hierdoor zullen het structureel tekort en het vorderingentekort respectievelijk maximaal 1,10% en 1,68% van het bbp bedragen.

3.2.2.2 Structurele verbetering van entiteit I

Aanpassing van het saneringsritme

Wat entiteit I betreft (federale Staat en Sociale Zekerheid), beperkt de federale regering de structurele verbetering in 2016 tot 0,05%, terwijl het stabiliteitsprogramma 0,57% voorzag.

---

22 Het ontwerpbegrotingsrapport voorziet in een vorderingensaldo in 2015 van -2,66% van het bbp (het INR berekende het vorderingensaldo 2015 in april 2016 op -2,62% van het bbp, het ontwerpbegrotingsplan houdt immers ook rekening met een bijkomende correctie van -0,04% van het bbp). Het INR berekende het vorderingensaldo 2015 in oktober 2016 uiteindelijk op -2,52% (-2,29% van het bbp voor entiteit I en -0,23% van het bbp voor entiteit II). Het vorderingensaldo is dus in werkelijkheid 0,14% van het bbp minder negatief.

23 Voor de opmaak van de begroting 2017 besliste de federale regering om voor de raming van het vorderingensaldo 2016 rekening te houden met 349 miljoen euro bijkomende eenmalige fiscale ontvangsten (0,08% van het bbp). De Europese Commissie bestempelde immers de Belgische *excess profit rulings* als ten onrechte verleende staatsteun waardoor België nu genoodzaakt is bijkomende fiscale heffingen door te voeren.

Hierdoor zouden het structureel saldo en vorderingensaldo voor 2016 respectievelijk -2,09% en -2,62% van het bbp bedragen.

Voor 2017 gaat de regering uit van een verbetering van het structureel saldo met 1,26% van het bbp, die hoger ligt dan de norm in het federale luikt van het stabiliteitsprogramma (0,84%). Door de structurele verbetering van 1,26% zou het structureel tekort in 2017 voor entiteit I zich beperken tot 0,83% van het bbp[24].

De gecumuleerde structurele inspanning 2016-2017 bedraagt dus 1,31% van het bbp, wat 0,10% van het bbp lager is dan vooropgesteld in het stabiliteitsprogramma 2016-2019 (1,41%). Dat verschil beïnvloedt het bedrag aan te nemen maatregelen (zie hieronder).

Flexibiliteitsclausule
De federale regering heeft gevraagd te genieten van de "flexibiliteitsclausule" voor de uitzonderlijke uitgaven in samenhang met de asielcrisis in 2015 (437 miljoen euro) en met de strijd tegen het terrorisme in 2016 (257 miljoen euro)[25].

De toepassing van die clausule zou maar een beperkte impact hebben op de verbetering van het structureel saldo van entiteit I (+0,06% van het bbp). Het Rekenhof wijst er verder op dat de verbetering als gevolg van die clausule niet van blijvende aard is en dat ze alleen een impact heeft op het structureel saldo voor de jaren waarin ze wordt toegepast.

Indien de flexibiliteitsclausule wordt toegepast, zou de gecumuleerde verbetering 2016-2017 voor entiteit I dus 1,37% van het bbp bedragen, d.i. een iets lager bedrag dan het bedrag dat in het stabiliteitsprogramma 2016-2019 was ingeschreven (1,41%).

Berekening van het bedrag aan te nemen maatregelen
Globaal zouden de beslissingen van de regering tijdens het begrotingsconclaaf moeten leiden tot een gecumuleerde structurele verbetering 2016-2017 van het nominaal saldo van entiteit I (Staat en Sociale Zekerheid) van nagenoeg 1,37% van het bbp, waarvan 0,16% in 2016 en 1,21% in 2017. Die verbetering is het gevolg van de specifieke maatregelen van het begrotingsconclaaf en van hogere fiscale ontvangsten.

Volgens de regering zal de tenuitvoerlegging van de tijdens het conclaaf voorgestelde maatregelen[26] leiden tot een vermindering van het structureel tekort van entiteit I van 307,8 miljoen euro in 2016 en 2.697,9 miljoen euro in 2017. Samen wordt dus van de goedgekeurde maatregelen een verbetering van 3.005,7 miljoen euro verwacht, onder voorbehoud van de inaanmerkingneming van een conjuncturele marge (cf. infra).

Niet-inaanmerkingneming van de door de FOD Financiën voorgestelde veiligheidsmarge in samenhang met de fiscale minderontvangsten
Los van die impact wordt de geplande structurele verbetering van 1,21% in 2017 eveneens mogelijk gemaakt door de hypothese van een hogere opbrengst van de fiscale ontvangsten

---

24 Dit cijfer wijkt licht af van het cijfer in de algemene toelichting (0,84% van het bbp – p. 8).

25 Die clausule bepaalt dat "in het geval van een buitengewone gebeurtenis, het de lidstaten kan worden toegestaan om tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject richting middellangetermijndoelstelling" (Artikel 1a, 5.1, van Europese verordening 1466/97).

26 Met inbegrip van bepaalde maatregelen waartoe in de loop van vroegere conclaven werd beslist.

dan deze waarvan de studie- en documentatiedienst van de FOD Financiën uitging voor het opstellen van de begroting 2017[27].

Die dienst had de regering er immers op gewezen dat de fiscale ramingen in de loop van de laatste drie jaren ex post te optimistisch waren gebleken. Gemiddeld lag de opbrengst van de belasting op jaarbasis nagenoeg 2,1 miljard euro lager dan de initiële ramingen. De niet-realisatie van die ramingen kan volgens diezelfde FOD tegelijk worden verklaard door de onzekere economische omgeving en door de impact op korte termijn van de saneringsbeleidsmaatregelen, die niet verwerkt is in de economische begroting van vóór het conclaaf[28].

De FOD Financiën had bijgevolg voorgesteld de ramingen inzake fiscale ontvangsten te verminderen. Hij stelde echter voor die niet-realisaties niet volledig in aanmerking te nemen maar veeleer ervan uit te gaan dat de helft van het jaarlijks gemiddeld verschil (d.i. na enkele technische aanpassingen 1.042,7 miljoen euro) in de loop van het jaar 2017 zou worden ingehaald. Hij had ook voorgesteld de andere helft onder voorbehoud en voorzichtigheidshalve in de vorm van een veiligheidsmarge op te nemen.

Het Monitoringcomité (rapport van 18 juli 2016) en de FOD Budget en Beheerscontrole (rapport van 21 september 2016) hadden rekening gehouden met dat voorstel van veiligheidsmarge. Ze hadden bijgevolg de raming van het nominaal saldo bij ongewijzigd beleid dat als uitgangspunt dient voor het bepalen van de in 2017 te leveren inspanning, met eenzelfde bedrag verlaagd.

Volgens de notificaties heeft de regering uiteindelijk beslist een andere methode toe te passen om rekening te houden met het mogelijke risico op een tekort aan fiscale ontvangsten in 2017. Die methode wordt hierna beschreven [29].

Creëren van een marge binnen de doelstelling inzake structurele verbetering met 1,37%

De regering heeft beslist de positieve impact die wordt verwacht van de tijdens het conclaaf genomen beslissingen (3.005,7 miljoen euro) te verdelen in twee afzonderlijke delen: 2.266,7 miljoen euro (1,20% van het bbp) en 739 miljoen euro (0,17% van het bbp). Volgens de beschikbare documenten werd dat onderscheid ingevoerd om inzonderheid rekening te houden met de mogelijke fiscale minderontvangsten in 2017.

Volgens het ontwerpbegrotingsplan 2017 zit in dat verschil van 0,17% het bedrag van 257 miljoen euro waarvoor de flexibiliteitsclausule in 2017 gevraagd wordt. Het Rekenhof leidt daaruit af dat de regering de ongunstige structurele impact die voortvloeit uit de overschatting van de ramingen van de fiscale ontvangsten, raamt op 482 miljoen euro[30] (0,11% van het bbp).

---

27 "Prévisions des recettes fiscales totales 2016-2017", ref SED/CV-TL/2016/206, van 15 juli 2016.

28 Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat een expertengroep vóór het voorjaar van 2017 zal moeten onderzoeken in hoeverre de macro-economische ramingsmethode van de FOD Financiën nog kan voldoen aan de vereiste van een correcte inschatting van de fiscale ontvangsten. Notificaties van de ministerraad van 20 oktober 2016, bijlage 1, p. 1-2/52.

29 Notificaties van de ministerraad van 20 oktober 2016, bijlage 1, p. 1/52.

30 739 miljoen euro – 257 miljoen euro.

Door het ontbreken van informatie van de FOD Financiën over de modaliteiten van de vaststelling van dat laatste bedrag kan het Rekenhof de gegrondheid ervan niet evalueren. Het kan meer in het bijzonder niet nagaan of de conjuncturele component van het door de FOD Financiën vastgestelde verschil correct werd geneutraliseerd.

Het ontwerpbegrotingsplan 2017 (p. 15) preciseert in dat verband dat "*de regering zichzelf de doelstelling heeft opgelegd om voor entiteit I over de periode 2016-2017 een verbetering te realiseren van het structureel saldo met 1,2%. De regering heeft bijkomend maatregelen genomen om een veiligheidsmarge op te bouwen van 0,17% van het bbp, hoofdzakelijk voor de fiscale ontvangsten*".

Zoals uitgelegd hierboven, veronderstelt de gecumuleerde verbetering 2016-2017 van het structureel saldo van de gezamenlijke overheid (1,20%) een verbetering van het structureel saldo van entiteit I van 1,31% van het bbp (zonder de flexibiliteitsclausule van 0,06%). De som van 482,0 miljoen euro (0,11% van het bbp) waarvan hierboven sprake, blijkt dus deel uit te maken van de verbeteringsdoelstelling die entiteit I zichzelf heeft opgelegd.

Door binnen de globale inspanning van 1,31% een onderscheid te maken tussen een deel van 1,20% en een ander van 0,11%, bevat het aan Europa voorgelegde begrotingsontwerp twee afzonderlijke doelstellingen.

De eerste benadering veronderstelt dat de macro-economische realisaties in overeenstemming met de ramingen zullen zijn, en inzonderheid dat de gemiddelde jaarlijkse afwijking die in de loop van de jaren 2013 tot 2015 werd vastgesteld tussen de effectief geïnde fiscale ontvangsten en de ramingen, zal worden weggewerkt in de periode 2016-2017. In die veronderstelling zou de verbetering van dat saldo voor de gezamenlijke overheid, rekening houdend met een ongunstige evolutie van het structureel saldo van entiteit II (-0,11%), overeenstemmen met het door de Europese instanties geëiste minimum voor de jaren 2016 en 2017 (1,20% van het bbp[31]).

De tweede benadering is gebaseerd op de veronderstelling van een minder gunstige macro-economische situatie dan deze waarvan men uitging bij de opmaak van de begroting, met als gevolg lagere fiscale ontvangsten. In dat geval zou de voor 2016-2017 gecumuleerde structurele verbetering voor entiteit I, in het licht van de wil van de regering om de overschatting van de ontvangstenramingen tot maximum 482 miljoen euro te beperken, liggen tussen 1,31% en 1,20% van het bbp[32]. Rekening houdend met de ongunstige evolutie van het structureel saldo van entiteit II (-0,11%) zou de structurele verbetering van de gezamenlijke Belgische overheden bijgevolg tussen 1,20% en 1,09% van het bbp liggen, d.i. een kleiner percentage dan de Europese instanties eisen.

3.3 Vooropgezette verbetering van de schuldgraad

Het stabiliteitsprogramma 2016-2019 raamde in april 2016 dat de schuldgraad in 2016 nog zal toenemen met 0,2% om vervolgens in 2017 te dalen met 1,5% tot 104,7% van het bbp. De endogene groei van de schuld zou zowel in 2016 als in 2017 kleiner zijn dan de toename van

---

31 Zonder de flexibiliteitsclausule.

32 Ontwerpbegrotingsplan 2017 van België, oktober 2016, p. 15.

het bbp waardoor de schuldgraad zou afnemen (met respectievelijk 0,4% en 1,7%)[33]. De exogene factoren compenseerden deels de afname van de schuldgraad (met respectievelijk 0,6% en 0,2%).

Het ontwerpbegrotingsplan houdt echter rekening met een toename van de schuldgraad in 2016 van 1,0% (tegenover 0,2% in het stabiliteitsprogramma). Omdat de geraamde endogene groei van de schuld stijgt, terwijl het bbp trager toeneemt[34], stijgt de schuldgraad met 0,2%. De exogene factoren versterken de toename met nog eens 0,8%.

Voor 2017 raamt het ontwerpbegrotingsplan dat de schuldgraad zal dalen met 0,5% tot 106,5%. De endogene daling van de schuldgraad bedraagt 1,3% omdat de schuld trager toeneemt dat het bbp. Maar deze daling wordt voor 0,8%[35] geneutraliseerd door de exogene factoren.

---

33 De endogene groei van de schuld ten gevolge van het vorderingentekort (primair saldo en intresten) is kleiner dan de nominale groei van de schuld (reële groei en inflatie). De stijging van de schuld die niet het gevolg is van het vorderingentekort zit vervat in de exogene factoren.

34 De geraamde nominale groei van het bbp is in het ontwerpbegrotingsplan lager omdat voornamelijk de inflatievooruitzichten lager zijn.

35 Die exogene factoren bestaan hoofdzakelijk uit technische correcties om rekening te houden met de gelopen intresten op kasbasis en met sommige schulden van entiteit II.

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

	2015	2016	2017
Stabiliteitsprogramma			
Schuldgraad	106,0	106,2	104,7
Evolutie van de schuldgraad		0,2	-1,5
- *waarvan endogeen*		*-0,4*	*-1,7*
- *waarvan exogeen*		*0,6*	*0,2*
Ontwerpbegrotingsplan			
Schuldgraad	106,0	107,0	106,5
Evolutie van de schuldgraad		1,0	-0,5
- *waarvan endogeen*		*0,2*	*-1,3*
- *waarvan exogeen*		*0,8*	*0,8*

Bron: Stabiliteitsprogramma, p. 27 en ontwerpbegrotingsplan, p.12

Nadat het ontwerpbegrotingsplan was opgemaakt, raamde de Nationale Bank van België de overheidsschuld voor 2015 op 434 miljard euro of 105,8% van het bbp[36], dit is 0,2% minder dan in het geciteerde ontwerp. Dat komt omdat de NBB uitgaat van een hoger bbp. Rekening houdend met de nieuwe cijfers van het bbp zou de schuldgraad voor 2016 en 2017 bijgevolg ongeveer 0,2% lager liggen dan de in de algemene toelichting opgegeven percentages (107,0% en 106,5%)[37].

3.4 Analyse van het ontwerpbegrotingsplan door de Europese Commissie

De Europese Commissie raamt in haar herfstvooruitzichten het vorderingentekort van België in 2017 op -2,3% van het bbp (in plaats van -1,7%), het structureel tekort op -2,0% van het bbp (in plaats van -1,1% van het bbp) en de schuldgraad op 107,1% van het bbp (in plaats van 106,5% van het bbp).

[36] *Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) N° 479/2009, as amended and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993*, NBB, 14 oktober 2016.

[37] Algemene toelichting, p. 11-12.

Tabel - Gezamenlijk Belgisch overheidstekort en –schuld 2015-2017 – prognose EU en ontwerpbegrotingsplan (in % bbp)

	Ontwerp-begrotingsplan 2017	Geraamde verbetering	EU prognose herfst 2016	Geraamde verbetering
2015				
Vorderingentekort	-2,7	0,4	-2,5	0,6
Structureel tekort	-2,3	0,2	-2,6	0,3
Overheidsschuld	106,0	0,5	105,8	0,7
2016				
Vorderingentekort	-3,0	-0,3	-3,0	-0,5
Structureel tekort	-2,4	-0,1	-2,7	-0,1
Overheidsschuld	107,0	-1,0	107,0	-1,2
2017				
Vorderingentekort	-1,7	1,3	-2,3	0,7
Structureel tekort	-1,1	1,3	-2,0	0,7
Overheidsschuld	106,5	0,5	107,1	-0,1

Bron: Rekenhof

De correctie voor de cyclische component voor de compensatie van de negatieve output gap die de Europese Commissie toepast, is voor de gezamenlijke Belgische overheid systematisch ongeveer 0,3% van het bbp kleiner. Hierdoor is het structureel saldo 0,3% van het bbp negatiever.

In 2017 zullen het vorderingensaldo en het structurele saldo van België volgens de Europese Commissie 0,6%[38] lager liggen dan aangekondigd (waarvan 0,1% door lagere inkomsten en 0,5% door hogere uitgaven), omdat de weerslag van sommige maatregelen lager wordt ingeschat (0,3%)[39]. De Commissie verwacht ook dat entiteit II de verwachte verbetering (0,1%) niet zal realiseren. Overigens verwacht de Commissie voor 2017 een hogere inflatie, waardoor de indexsprong sneller zal plaatsvinden (0,1%). Tot slot gaat ze uit van een beperktere daling van de interesten (0,1%).

---

[38] 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.*

[39] De Europese Commissie houdt geen rekening met bepaalde nieuwe maatregelen omdat ze onvoldoende gespecificeerd zijn (bv. de strijd tegen fraude) of ze schat de impact ervan lager in (bv. de betere inning van de belastingen, de uitbreiding van de beurstaks en de dividenden Belfius). Daarnaast heeft ze ook de impact van reeds bestaande maatregelen opnieuw beoordeeld (bv. de fiscale regularisatie en de doorkijkbelasting).

Voor 2017 raamt de Europese Commissie de stijging van de overheidsschuld op 0,1%, waardoor de overheidsschuld uitkomt op 107,1% (tegenover een daling met 0,5% in het ontwerpbegrotingsplan).

De Europese Commissie is van oordeel dat de structurele verbetering, die voor 2017 in het ontwerpbegrotingsplan is voorzien, beantwoordt aan het traject voor de verwezenlijking van het begrotingsevenwicht[40] voor zover België daadwerkelijk de in dat plan opgenomen verbintenissen nakomt.

De Commissie oordeelt nochtans dat België van het traject afwijkt in 2016. Ze betwijfelt bijgevolg of België in 2017 wel in staat zal zijn om zijn verbintenissen na te komen, en dus ook de vereisten van het Stabiliteits- en groeipact.

- In juli 2016 had de Europese Commissie aanbevolen dat België zijn structureel saldo in 2016 en 2017 met 0,6% van het bbp per jaar moest verbeteren, maar België zou slechts de helft van die verbetering realiseren, omdat het vorderingensaldo in 2016 bijna 3% van het bbp bedraagt.
- Vanaf 2017 moet de schuld met meer dan 2% dalen, maar ze zou licht toenemen.
- Het ontwerpbegrotingsplan van België voor 2017 bevat geen verdeling van de budgettaire inspanningen tussen de verschillende Belgische overheden.

In de loop van 2017 zal de Commissie de noodzaak onderzoeken om al dan niet een nieuwe procedure van buitensporige tekorten tegen België in te leiden[41]. Voor dat onderzoek zal ze gebruik maken van de lenteprognoses en van het volgende stabiliteitsprogramma.

---

40 Vanaf 2017 bedraagt de middellangetermijndoelstelling 0% van het bbp.

41 Zie voor meer informatie over de meest recente beoordeling van België door de Europese Commissie (mei 2016) *Advies, Analyse van de recente budgettaire evoluties, Hoofdstuk 5 – Evaluatie volgens de regels van het stabiliteits- en groeipact,* juli 2016, Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid van de Hoge Raad van Financiën (HRF).

3.5 Algemene samenvatting

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

	Entiteit I	Entiteit II	Entiteiten I en II
Stabiliteitsprogramma 2016-2019			
Gecumuleerde nominale verbetering 2016-2017	1,10%	0,10%	1,20%
Gecumuleerde structurele verbetering 2016-2017	1,41%	0,10%	1,51%
Overheidsschuld 2017			104,70%
Aanbeveling van de Commissie			
Gecumuleerde structurele verbetering 2016-2017			1,20%
Ontwerpbegrotingsplan 2017			
Gecumuleerde nominale verbetering 2016-2017			0,98%
Gecumuleerde structurele verbetering 2016-2017 vóór flexibiliteitsclausule	1,31%	-0,11%	1,20%
Flexibiliteitsclausule	0,06%	0,00%	0,06%
Gecumuleerde structurele verbetering 2016-2017 met flexibiliteitsclausule	1,37%	-0,11%	1,26%
Fiscale en conjuncturele marge (zonder flexibiliteitsclausule)	-0,11%	0,00%	-0,11%
Gecumuleerde structurele verbetering 2016-2017 met marge en flexibiliteitsclausule	1,20%	-0,11%	1,09%
Overheidsschuld 2017			106,50%
Advies van de Europese Commissie			
Gecumuleerde nominale verbetering 2016-2017			0,20%
Gecumuleerde structurele verbetering 2016-2017			0,60%
Overheidsschuld			107,10%

4 Evolutie van het meerjarenkader

Algemeen
Zoals voorgeschreven door artikel 124/3 van de comptabiliteitswet van 22 mei 2003[42], bevat de algemene toelichting een budgettair meerjarenkader[43].

Voor 2016 en 2017 steunt dit kader op de cijfers van de economische begroting van het Federaal Planbureau (FPB) van september 2016. Voor de jaren 2018 en 2019, steunt het meerjarenoverzicht op de economische vooruitzichten 2016-2021 van het FPB van eind juni 2016[44]. Bij de raming van zijn economische vooruitzichten heeft het FPB rekening gehouden met de maatregelen van de regering inzake de *taxshift*, op voorwaarde dat de uitvoeringsmodaliteiten met voldoende precisie gedefinieerd waren[45]. Het houdt dus geen rekening met de maatregelen die de regering heeft genomen tijdens het begrotingsconclaaf van 20 oktober 2016. Het meerjarenoverzicht in de algemene toelichting houdt hier wel rekening mee.

Het FPB zal in maart 2017 zijn economische vooruitzichten voor de periode 2017-2022 actualiseren als input voor het Stabiliteitsprogramma 2017-2020 van België.

Vorderingensaldo en structureel saldo 2018-2019
Zowel voor de gezamenlijke overheid als voor entiteit I, voorziet de federale regering een structurele begroting in evenwicht in 2018. Dit komt overeen met een bijkomende structurele inspanning van 1,1% van het bbp in 2018 voor de gezamenlijke overheid en van 0,8% van het bbp voor entiteit I. De federale regering houdt dit structureel evenwicht vanaf 2019 verder aan.

Voor entiteit I raamt de federale regering het structureel tekort voor 2018 en 2019 op respectievelijk 0,91% (4,04 miljard euro) en 1,08% (4,95 miljard euro) van het bbp. Het vorderingentekort voor 2018 en 2019 zou volgens het meerjarenoverzicht respectievelijk 0,88% (3,92 miljard euro) en 1,30% (5,97 miljard euro) van het bbp bedragen, wat impliceert dat ten belope van 4,04 miljard euro in 2018 en 4,95 miljard euro in 2019 compenserende inspanningen zullen moeten worden geleverd om tot een structureel evenwicht te komen[46].

---

42 Volgens dat artikel moet de begroting van de federale Staat zich inschrijven in een begrotingskader voor de middellange termijn, dat de regeerperiode dekt en minimaal een periode van drie jaar bestrijkt. De meerjarige begrotingsplanning moet inzonderheid globale en transparante meerjarige begrotingsdoelstellingen bevatten voor het overheidstekort en de overheidsschuld, een beschrijving van de geplande beleidsmaatregelen voor de middellange termijn die gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën, een beoordeling van de wijze waarop de voorgenomen beleidsmaatregelen in het licht van hun rechtstreekse langetermijnimpact op de overheidsfinanciën de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zouden kunnen beïnvloeden.

43 Algemene toelichting, p. 48-57.

44 Zie www.plan.be/publications/publication-1593-nl-economische+vooruitzichten+2016+2021.

45 Wat de voornaamste projecties inzake de fiscale ontvangsten betreft, verwijst het Rekenhof naar pagina 60 van het verslag van het FPB. De projecties van de primaire uitgaven van de federale overheid en de sociale zekerheid, worden respectievelijk toegelicht vanaf p. 64 en p. 68 (verslag FPB).

46 Tabel 26 van de algemene toelichting, p. 55.

Schuldgraad 2018-2019
Volgens het meerjarenkader in de algemene toelichting zal de schuldgraad in 2018 en 2019 respectievelijk dalen tot 104,7% en 103,0% van het bbp.

Sensitiviteitsanalyse
De federale regering ondervangt de gevoeligheid van de macro-economische context in haar sensitiviteitsanalyse[47]. Zo wijst zij op een mogelijke stijging van de interestvoeten en de budgettaire impact hiervan voor de jaren 2017-2019, alsmede op de impact op het vorderingensaldo van entiteit I door een groeivertraging.

Analyse van het meerjarenkader
Het Rekenhof stelt vast dat het meerjarenkader in de algemene toelichting zich niet uitbreidt tot de gezamenlijke overheid. Een beoordeling van de te leveren inspanning door de gezamenlijke overheid is hierdoor niet mogelijk.

Voorts is de beschrijving van de impact van de geplande beleidsmaatregelen voor de middellange termijn op de overheidsfinanciën beperkt. Dit geldt vooral voor de in het kader van de *taxshift* genomen maatregelen. Hoewel deze beleidsmaatregelen budgettair ingrijpend zijn, bevat het meerjarenkader hierover geen enkele informatie. Daardoor kan de impact op de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën niet worden beoordeeld.

Er zou in dat verband voor het einde van het jaar een wetsontwerp tot hervorming van de financiering van de sociale zekerheid moeten worden ingediend. Dat bepaalt inzonderheid dat specifieke bedragen naar de stelsels van de werknemers en de zelfstandigen zullen worden overgedragen om de impact van de tenuitvoerlegging van de *taxshift* bij die stelsels te neutraliseren. Het Rekenhof wijst erop dat die neutralisatie niet geldt voor entiteit I in haar geheel, maar enkel voor de sociale zekerheid. Als gevolg daarvan zullen de voor de federale Staat beschikbare ontvangsten verminderen aangezien de bestemming van die extra middelen voor de sociale zekerheid de in de middelenbegroting in te schrijven bedragen evenredig zullen verminderen.

Het wijst er in dat verband op dat de projecties 2016-2017 zijn gebaseerd op het ontwerp van begrotingsplan dat op 15 oktober 2016 aan de Europese Commissie werd bezorgd. De commentaar hierboven over de conformiteit van het begrotingsplan met het stabiliteitsprogramma 2016-2019 is bijgevolg eveneens van toepassing voor de meerjarige projecties. Het Rekenhof stelt bovendien vast dat de projecties geen rekening houden met het voorbehoud dat de Commissie op 16 november 2016 heeft geformuleerd in verband met de risico's dat België van het begrotingstraject afwijkt.

Het Rekenhof stelt tot slot vast dat de meerjarige voorstelling van de uitgaven in de algemene toelichting niet vermeldt welke financiële impact de verdere uitdieping van de *taxshift* in 2020 nog zal hebben. Het wijst er bovendien op dat het vorderingensaldo vanaf 2020 verder zal worden belast door een aantal militaire leveringen, zoals het militaire transporttoestel A400M en de militaire leveringen in het kader van het militair

---

47 Algemene toelichting, p. 56-57. Deze analyse is voorgeschreven door artikel 46 van de comptabiliteitswet van 22 mei 2003.

investeringsprogramma 2016-2030 (9,2 miljard euro – zie tevens Deel III - Hoofdstuk II – Sectie 16)[48].

Uit wat voorafgaat, meent het Rekenhof dat het budgettair meerjarenkader onvolledig is en met de nodige omzichtigheid moet worden geïnterpreteerd. Op basis van de thans beschikbare informatie zullen wellicht bijkomende budgettaire inspanningen voor 2018 en 2019 nodig zijn bovenop deze die zijn opgenomen in de algemene toelichting[49].

5 Begrotings- en vorderingensaldo

5.1 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De federale overheid raamt in de algemene toelichting bij de begroting 2017 het begrotingssaldo 2017 op -6.962 miljoen euro[50] en het vorderingensaldo 2017 op -6.577 miljoen euro (-1,52% van het bbp). In de algemene toelichting geeft tabel 13 een overzicht van de samenstelling van dit vorderingensaldo[51]. 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 die toelichting geeft onderstaande tabel de samenstelling van het begrotings- en vorderingensaldo schematisch weer.

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

Omschrijving	Raming 2016		Initiële begroting 2017	
	Vorderingen-saldo	**Begrotings-saldo**	**Vorderingen-saldo**	**Begrotings-saldo**
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	109.427	109.427	114.787	114.787
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-2.945	-2.945	-3.008	-3.008
- Verschil tussen ESR en kas		-435		-384
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	106.482	106.047	111.779	111.395
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-56.325	-56.325	-61.410	-61.410

48 De correctie voor het moment van registratie van de primaire uitgaven bevat de neutralisatie van de voorafbetalingen voor het programma AIRBUS 400M (+96 miljoen euro in 2016 en +430,5 miljoen euro cumulatief tot en met 2016). De aankoop van legermateriaal moet volgens ESR pas op het moment van levering in het vorderingensaldo worden opgenomen. De voorafbetalingen die telkens aan deze levering zijn voorafgegaan worden daarom telkens bij de overgang van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo in mindering gebracht (zie Deel I – punt 4).

49 Tabel 26 van de algemene toelichting, p. 55

50 Algemene toelichting, p. 5.

51 Algemene toelichting, p. 32.

- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten	-7		-7	
Fiscale middelen	**50.150**	**49.722**	**50.362**	**49.985**
Niet-fiscale, geraamd op kasbasis	4.583	4.583	4.506	4.506
- Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-20	-20	-15	-15
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-590		-627	
- Correctie moment van registratie	+121		+311	
Niet-fiscale middelen	**4.094**	**4.563**	**4.175**	**4.491**
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 tem 46	-53.536	-53.536	-49.576	-49.576
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	+57		+49	
- Onderbenutting	+894		+910	
- Bni-bijdrage (sectie 52)	-3.598		-3.006	
- Primaire uitgaven van de schuldbegroting (sectie 51)	-30	-30	-32	-32
- Correctie ESR-code 8 uitgaven	+1.948		+128	
- Correctie investeringen ziekenhuizen en maximumfactuur[52]	-815		-761	
- Correctie moment van registratie	+82		+141	
Primaire uitgaven	**-54.998**	**-53.566**	**-52.147**	**-49.608**
Interestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)[53]	-10.151	-10.151	-9.137	-9.137

[52] De regering maakt deze correctie op de primaire uitgaven voor bevoegdheden die de federale overheid blijft opnemen voor rekening van de gemeenschappen waarbij ze wel de dotaties aan de gemeenschappen overeenkomstig vermindert. De sociale zekerheid droeg deze uitgaven tot en met 2015. Voor de betaling in 2016 van deze uitgave aan de sociale zekerheid diende de regering recent een wetsontwerp in. Het wetsontwerp verhoogt de kredieten met 788,9 miljoen euro (tegenover 815 miljoen euro geraamd). Zie *Parl. St.* Kamer, 28 november 2016, DOC 54 2176/001, *Wetsontwerp houdende tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van het begrotingsjaar 2016*. In 2017 zijn deze kredieten evenmin in de algemene uitgavenbegroting ingeschreven.

[53] De interestlasten 2016 houden al rekening met een nog door te voeren verhoging van de kredieten van 64 miljoen euro (via een herverdeling binnen sectie 51).

- Correctie interesten van andere secties	-57		-49	
- Correctie interesten van te consolideren instellingen	-24		-25	
Interestlasten	**-10.232**	**-10.151**	**-9.211**	**-9.137**
Primair saldo te consolideren instellingen	**138**		**185**	
Onverdeelde correcties	**-36**		**59**	
ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)		**-3.782**		**-1.997**
Interesten op reserves Zilverfonds (sectie 51)[54]		**-746**		**-696**
Saldo federale overheid	**-10.884**	**-13.960**	**-6.577**	**-6.962**

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Aan de hand van de commentaar in de algemene toelichting en aanvullende info van de FOD Budget en Beheerscontrole heeft het Rekenhof kunnen vaststellen dat de meeste van de bovenstaande correcties voldoende onderbouwd zijn.

Om in overeenstemming te zijn met het ESR-principe van vastgestelde rechten voert het Instituut voor de Nationale Rekeningen (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 2017 rekening met een verschuiving op de vastgestelde rechten van -384 miljoen euro om de kasontvangsten te bepalen. De FOD Financiën stelde het Rekenhof in het bezit van het detail per soort fiscale ontvangsten, weliswaar zonder de onderliggende berekeningen.

De algemene toelichting raamt de onderbenutting 2017 op 910 miljoen euro. Deze onderbenutting stemt overeen met de onderbenutting die de regering naar aanleiding van de aangepaste begroting 2016 ook voor 2016 vooropstelde[55]. Ze beperkte daartoe in 2016 de uitgaven op de kredieten tot de niet-samendrukbare uitgaven en blokkeerde 403 miljoen euro aan kredieten[56]. Op basis van de huidige realisaties van de uitgaven 2016 verwacht de

54 De betaling van interesten op de reserves van het Zilverfonds hebben geen impact op het vorderingensaldo omdat het de toekenning van interesten betreft binnen de federale overheid.

55 De onderbenutting 2016 daalt ten opzichte van de aangepaste begroting 2016 met 16 miljoen euro tot 894 miljoen euro omdat de regering voortaan een aantal bijkomende uitgaven voor 2016 integreert [uitstel van de hervorming van de diplomabonificatie en de hervorming die een minimumverblijfsvoorwaarde oplegt voor toekenning van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO)]. Zie algemene toelichting, p. 27-28.

56 Omzendbrief van 20 mei 2016 betreffende het versterkt mechanisme van begrotingsbehoedzaamheid.

regering dat ze de onderbenutting 2016 zal realiseren[57]. Onder meer uit voorzichtigheid stelde het Monitoringcomité van 18 juli 2016 voor de onderbenutting 2017 te beperken tot 600 miljoen euro. De regering heeft tijdens het begrotingsconclaaf beslist de onderbenutting in 2017 toch op 910 miljoen euro te behouden. Ze zal daartoe opnieuw de uitgaven op de kredieten beperken[58]. Het Rekenhof heeft hierover nog geen extra informatie ontvangen.

De correctie voor het moment van registratie van de primaire uitgaven bevat de neutralisatie van de voorafbetalingen voor het programma AIRBUS 400M (+128,7 miljoen euro in 2017 en +576,1 miljoen euro cumulatief tot en met 2017). De aankoop van legermateriaal moet volgens ESR pas op het moment van levering worden aangerekend. De leveringen zijn gepland voor 2019 en 2020 (voor respectievelijk -334,5 miljoen euro en -405,5 miljoen euro).

Het Rekenhof stelt ook vast dat de algemene toelichting de samenstelling van de onverdeelde correcties niet toelicht (+59 miljoen euro). Het betreft:

- de bijkomende correctie voor het ESR-saldo van bepaalde federale instellingen: +45 miljoen euro. Het INR houdt bij de opmaak van de nationale rekeningen rekening met het ESR-saldo van bepaalde federale instellingen waarvan de FOD Budget en Beheerscontrole niet over de uitvoeringsgegevens beschikt. De algemene toelichting raamt dit resultaat op basis van een historisch gemiddelde. Het bedrag van de correctie is ongewijzigd ten opzichte van 2016;
- een deel van de efficiëntiewinsten uit de *redesign*-oefening van entiteit I: +14 miljoen euro. De regering raamt de efficiëntiewinsten voor 2017 uit de *redesign*-oefening op 54 miljoen euro[59]. Deze efficiëntiewinsten verhogen in eerste instantie de fiscale ontvangsten voor 40 miljoen euro. De onverdeelde correctie bevat de overige 14 miljoen euro geraamde efficiëntiewinsten.

Tenslotte stelt het Rekenhof vast dat bij de bepaling van het vorderingensaldo de federale overheid voor de niet-fiscale ontvangsten rekening houdt met de kasontvangsten en niet met de vastgestelde rechten. De raming van die laatste ligt in 2017 globaal 191,3 miljoen euro hoger, waarvan 173,6 miljoen euro voor de terugvordering van de alimentatiegelden. Volgens de ESR-reglementering moet de overheid deze ontvangsten op basis van de vastgestelde rechten aanrekenen. Indien de overheid een gedeelte waarschijnlijk niet zal kunnen innen, kan de overheid de nodige correcties aanbrengen. De FOD Budget en Beheerscontrole is van oordeel dat de strikte toepassing van de in de middelenbegroting geraamde vastgestelde rechten voor de niet-fiscale ontvangsten om een aantal redenen niet realistisch is. Daarbij wordt de overheid soms geconfronteerd met het probleem dat sommige vastgestelde rechten oninvorderbaar zijn en staat de procedure om de impact hiervan te bepalen nog niet op punt.

---

57 Op basis van de monitoring van 28 november 2016 besluit de FOD Budget en Beheerscontrole dat de onderbenutting in 2016 vermoedelijk zal oplopen tot 915 miljoen euro. Deze monitoring is uitgevoerd op de uitgaven tot en met oktober 2016 en houdt ook rekening met de vermoedelijke uitgaven van de departementen in november en december 2016.

58 De notificaties stellen dat de regering opnieuw kredieten zal blokkeren. Daarnaast zal ze een nieuwe omzendbrief begrotingsbehoedzaamheid opmaken.

59 Zie tevens Deel III – Hoofdstuk II – Punt 4.

5.2 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid

De federale regering raamt in de algemene toelichting het vorderingensaldo 2017 van de sociale zekerheid op 305 miljoen euro (0,07% van het bbp). Tabel 18 van de algemene toelichting geeft voor het vorderingensaldo van de sociale zekerheid een overzicht van de ESR-correcties op het begrotingssaldo weer[60].

5.3 Vorderingensaldo van entiteit II

Het Rekenhof stelt vast dat de algemene toelichting rekening houdt met een vorderingensaldo voor entiteit II in 2017 van -1.094 miljoen euro (-0,25% van het bbp), waarvan -785 miljoen euro (-0,18% van het bbp) voor de gemeenschappen en gewesten en -308 miljoen euro voor de lokale overheden (-0,07% van het bbp)[61].

Voor entiteit II neemt de algemene toelichting de geraamde saldi over van het ontwerpbegrotingsplan 2017. De saldi van het ontwerpbegrotingsplan 2017 van de gemeenschappen en gewesten zijn grosso modo in overeenstemming met hun vermoedelijke ontvangsten 2016 en hun begrotingen 2017[62].

Voor de lokale overheden nam het ontwerpbegrotingsplan 2017 de raming van het stabiliteitsprogramma over. Het Rekenhof stelt vast dat het vorderingensaldo 2015 van de lokale overheden volgens de rapportering van het INR van 14 oktober 2016 ondertussen nog verbeterde ten opzichte van de rapportering van april met 0,10% van het bbp (van -0,04% van het bbp naar +0,06% van het bbp). Deze verbetering van het vorderingensaldo 2015 gaf geen aanleiding tot een wijziging van de doelstelling voor 2017. De gemeenschappen en gewesten moeten toezien op de realisatie van de raming van de lokale besturen.

6 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 evolutie van de *output gap* is afhankelijk van de raming van het potentiële en de reële economische groei. Wanneer de potentiële groei groter is dan reële groei neemt de negatieve *output gap* toe, en vice versa[63].

De raming van de *output gap* is gebaseerd op de ramingen van de economische begroting van het Federaal Planbureau. De negatieve *output gap* in België neemt in 2016 af met 0,1% tot 1,0% van het bbp (reële groei 1,4% tegenover potentiële groei 1,3%). In 2017 zal de *output gap* terug stijgen, en dit met 0,1% tot 1,1% van het bbp (reële groei 1,2% tegenover potentiële

---

60 Algemene toelichting, p. 44-46.

61 Algemene toelichting, p. 47.

62 De Vlaamse Gemeenschap besliste alsnog om voor 2017 een begroting in (quasi) evenwicht te presenteren door een aantal elementen buiten de begrotingsdoelstelling te houden (+0,028% van het bbp). Ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest besliste alsnog om voor de jaren 2016 en 2017 effectief een begroting in evenwicht op te maken door onder meer een aantal investeringsuitgaven te neutraliseren (2016 en 2017 +0,025%).

63 Voor een meer volledige beschrijving van het structureel saldo: zie Rekenhof, *172e Boek*, Volume I, oktober 2015, p. 30-31. Ter beschikking op www.rekenhof.be.

groei 1,3%). 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. Het Rekenhof stelt vast dat de algemene toelichting deze informatie niet bevat, niettegenstaande de correctie voor de cyclische component dus ongeveer 0,6% van het bbp bedraagt.

In de algemene toelichting geeft tabel 1 een overzicht van de samenstelling van het structureel saldo van België[64]. Ter verduidelijking van die tabel wordt de samenstelling van de structurele saldi hieronder kort besproken en verder toegelicht aan de hand van de nominale bedragen.

Het INR publiceerde op 14 oktober 2016 de laatste ramingen van het vorderingensaldo en de bbp-cijfers voor 2015 en 2016. De algemene toelichting heeft rekening gehouden met deze cijfers, alsmede met de laatst beschikbare informatie voor 2016 en 2017. Voor 2016 integreert de algemene toelichting ook een vermindering van de fiscale overdrachten inzake verkeersboetes (+54 miljoen euro) en een correctie van de eenmalige uitgaven voor Optima Bank nv (+55 miljoen euro). Deze laatste aanpassing is echter voorbarig omdat deze uitgaven nog niet in de ramingen van 2016 zijn verwerkt (zie ook bespreking sectie 18)[65]. Voor 2017 houdt de algemene toelichting nog rekening met een aanpassing van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid (-66 miljoen euro). De FOD Budget en Beheerscontrole heeft een lijst met alle correcties aan het Rekenhof voorgelegd.

Zoals aangegeven onder punt 3.1, verklaart bovenstaande het verschil in cijfers tegenover het ontwerpbegrotingsplan (met ongeveer 0,02% van het bbp). De bespreking hieronder steunt op de meest recente cijfers van het INR en vergelijkt daar waar nuttig met de gegevens uit het ontwerpbegrotingsplan.

6.1 Structureel saldo entiteit I

De federale regering raamt het structureel saldo 2017 van entiteit I op -3.649 miljoen euro (-0,84% van het bbp). De overgang van het vorderingentekort naar het structureel tekort voor entiteit I wordt gemaakt door:

- de eenmalige maatregelen te neutraliseren (+589 miljoen euro of +0,14% van het bbp). Het betreft:
    - de neutralisatie van een aantal eenmalige doorstortingen naar entiteit II voor +787 miljoen euro of +0,19% van het bbp (zoals bepaald door de HRF)[66];
    - de eliminatie van de eenmalige ontvangsten voor -198 miljoen euro of -0,05% van het bbp (anticipatieve heffing pensioensparen);
- het niet langer in rekening brengen van transfers naar entiteit II voor +167 miljoen euro of +0,04% van het bbp (zoals bepaald door de HRF)[67];

---

64 Algemene toelichting, p. 8.

65 Zie Deel III – Hoofdstuk II – Sectie 18.

66 Deze correctie beïnvloedt enkel het structureel saldo van de entiteiten onderling, maar niet dat van de gezamenlijke overheid.

67 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.

- de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+1.867 miljoen euro of +0,43% van het bbp).

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

Omschrijving	Raming 2016 (in % bbp)		Initiële begroting 2017 (in % bbp)	
Vorderingensaldo – Entiteit I	**-10.964**	**-2,60**	**-6.272**	**-1,45**
- Correctie eenmalige maatregelen	468	0,11	589	0,14
- Correctie transfers	114	0,03	167	0,04
- Correctie cyclische component	1.654	0,39	1.867	0,43
Structureel saldo – Entiteit I	**-8.728**	**-2,07**	**-3.649**	**-0,84**
Evolutie structureel saldo – Entiteit I	-209	0,01	5.079	1,23

Bron: Algemene toelichting, p. 8 en FOD Budget en Beheerscontrole

De federale overheid voorzag na het conclaaf en in het ontwerpbegrotingsplan in een structurele verbetering van 1,31% van het bbp voor de periode 2016-2017. Op basis van de laatst beschikbare informatie stelt de algemene toelichting deze structurele verbetering 2016-2017 bij tot 1,29% van het bbp (het structureel saldo is ongeveer 80 miljoen euro negatiever). Rekening houdende met de minder negatieve cijfers voor 2015 zoals vastgelegd door het INR op 14 oktober 2014 (+0,05% van het bbp) daalt de structurele verbetering 2016-2017 echter nog bijkomend met 0,05% van het bbp tot 1,24% van het bbp (dit is 0,01% van het bbp in 2016 en 1,23% van het bbp in 2017). Het structureel saldo van entiteit I zal hierdoor in 2017 -0,84% van het bbp bedragen.

6.2 Structureel saldo entiteit II

Het structureel saldo van entiteit II zal in 2017 volgens de algemene toelichting (op basis van de geraamde vorderingensaldi volgens het ontwerpbegrotingsplan) vermoedelijk -1.144 miljoen euro bedragen (-0,27% van het bbp). 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 een aantal eenmalige doorstortingen van entiteit I voor -787 miljoen euro of -0,19% van het bbp (zoals bepaald door de HRF);
- het niet langer in rekening brengen van transfers ontvangen van entiteit I voor -167 miljoen euro of -0,04% van het bbp (zoals bepaald door de HRF);
- de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+904 miljoen euro of +0,21% van het bbp).

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

Omschrijving	Raming 2016 (in % bbp)		Initiële begroting 2017 (in % bbp)	
Vorderingensaldo – Entiteit II	**-1.433**	**-0,34**	**-1.094**	**-0,25**
- Correctie eenmalige maatregelen	-590	-0,14	-787	-0,19
- Correctie transfers	-114	-0,03	-167	-0,04
- Correctie cyclische component	800	0,19	904	0,21
Structureel saldo – Entiteit II	**-1.337**	**-0,32**	**-1.144**	**-0,27**
Evolutie structureel saldo – Entiteit II	-915	-0,22	193	0,05

Bron: Algemene toelichting, p. 8 en FOD Budget en Beheerscontrole

België hield er in het ontwerpbegrotingsplan rekening mee dat het structureel tekort van entiteit II in de periode 2016-2017 met 0,09% van het bbp zou verhogen. Rekening houdende met de minder negatieve cijfers voor 2015 zoals vastgelegd door het INR op 14 oktober 2016 (+0,08% van het bbp) zal het structureel tekort in de periode 2016-2017 oplopen met 0,08%[68] van het bbp tot -0,17% van het bbp (dit is -0,22% van het bbp in 2016 en +0,05% van het bbp in 2017). Het structureel saldo van entiteit II zal hierdoor -0,27% van het bbp bedragen.

6.3 Structureel saldo gezamenlijke overheid (Entiteit I en II)

Het structureel saldo van België zal in 2017 volgens de algemene toelichting (op basis van de geraamde vorderingensaldi) vermoedelijk -4.793 miljoen euro bedragen (-1,11% van het bbp). De overgang van het vorderingentekort naar het structureel tekort voor entiteit I wordt gemaakt door:

- de eenmalige maatregelen te neutraliseren Het betreft de eliminatie van de eenmalige ontvangsten voor -198 miljoen euro of -0,05% van het bbp (anticipatieve heffing pensioensparen);
- de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+2.771 miljoen euro of +0,64% van het bbp).

[68] Waarvan dus 0,10% van het bbp voor de lokale overheden.

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

Omschrijving	Raming 2016 (in % bbp)		Initiële begroting 2017 (in % bbp)	
Vorderingensaldo – Gezamenlijke overheid	**-12.397**	**-2,94**	**-7.366**	**-1,70**
- Correctie eenmalige maatregelen	-122	-0,03	-198	-0,05
- Correctie transfers	0	0,00	0	0,00
- Correctie cyclische component	2.454	0,58	2.771	0,64
Structureel saldo – Gezamenlijke overheid	**-10.065**	**-2,39**	**-4.793**	**-1,11**
Evolutie structureel saldo – Gezamenlijke overheid	-1.124	-0,21	5.272	1,28

Bron: Algemene toelichting, p. 8 en FOD Budget en Beheerscontrole

België stelde in het ontwerpbegrotingsplan voorop dat het structureel tekort van België in de periode 2016-2017 met 1,22% van het bbp zou verbeteren. Op basis van de laatst beschikbare informatie voor de federale overheid stelt de algemene toelichting deze structurele verbetering 2016-2017 bij tot 1,20% van het bbp. Rekening houdende met de betere cijfers voor 2015 zoals vastgelegd door het INR op 14 oktober 2014 (+0,13% van het bbp) daalt de structurele verbetering 2016-2017 echter nog bijkomend met 0,13% van het bbp tot 1,07% van het bbp (dit is -0,21% van het bbp in 2016 en +1,28% van het bbp in 2017). Het structureel saldo van de gezamenlijke overheid zal hierdoor -1,11% van het bbp bedragen. Bovenstaand structureel saldo houdt evenmin rekening met een eventueel beroep op de flexibiliteitsclausule. De federale overheid wil in 2017 een beroep doen op de flexibiliteitsclausule ten belope van 0,06% van het bbp (zie ook punt 3)[69].

Het Rekenhof wijst erop dat deze raming van het structureel saldo voor het vorderingensaldo van de lokale overheden werkt met de cijfers van het stabiliteitsprogramma 2016-2019 (-0,07% van het bbp). Deze cijfers zijn niet gewijzigd niettegenstaande het vorderingensaldo 2015 van de lokale overheden ondertussen met 0,10% van het bbp is verbeterd tot +0,06% bbp (zie punt 4.4).

7 Naleving van de Europese verplichtingen

Om overeenstemming met de Europese begrotingsreglementering (*Six-Pack*[70], het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (*Fiscal Compact*[71]) en

[69] Algemene toelichting, p. 10.

[70] De *Six-Pack* omvat vijf verordeningen en 1 richtlijn. Het betreft, enerzijds, de uitbouw van een Europees begrotingskader, en anderzijds, het voorkomen en bijsturen van macro-economische onevenwichten. Ze zijn geldig voor de 28 lidstaten.

Two-Pack[72]) te bereiken, werd bij wet van 10 april 2014[73] de federale comptabiliteitswet van 22 mei 2003 op een aantal punten aangepast.

De wet van 10 april 2014 tot wijziging van de wet van 16 mei 2003[74] legde deze Europese begrotingsverplichtingen ook op aan de gemeenschappen en de gewesten. Het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013[75] coördineert de budgettaire inspanningen tussen de federale, regionale en lokale overheden en moet waarborgen dat deze door elk van de overheden worden nageleefd.

De bijlage van dit rapport bevat een overzicht van de wetsaanpassingen die de opmaak van de federale ontwerpbegroting beïnvloeden. Daarbij is nagegaan of de nieuwe verplichtingen worden nageleefd en waar eventueel de bijkomende info die moet worden verstrekt als gevolg van deze verplichtingen, kan worden teruggevonden:

- de federale ontwerpbegroting (en in het bijzonder de algemene toelichting) beantwoordt aan de nieuwe begrotingsvereisten, behalve wat de indieningsdata betreft;
- de opsomming van de instellingen en fondsen die niet in de begroting zijn opgenomen maar deel uitmaken van de consolidatiekring[76], is onvolledig[77]. De FOD Budget en Beheerscontrole benadrukt echter dat de instellingen in de opsomming de belangrijkste stromen en saldi bevatten van de met de overheid te consolideren instellingen[78].

Tot slot wijst het Rekenhof op de Europese begrotingsverplichting om de begrotingsprognoses die gehanteerd worden bij de opmaak van de begroting op basis van onafhankelijke criteria, om de drie jaar door een onafhankelijke begrotingsinstantie te laten evalueren. Artikel 124/4 van de federale comptabiliteitswet vertaalt dit Europese begrotingsvoorschrift voor de federale Staat. Het samenwerkingsakkoord van 22 mei 2014 wijst deze taak toe aan de Afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid" van de Hoge Raad van Financiën. In principe moet deze evaluatie plaatsvinden in 2017. Het komt toe aan de Hoge Raad om hiertoe de nodige initiatieven te nemen.

---

71 De wet van 18 juli 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie werd, na instemming door de deelstaten, bekrachtigd op 28 maart 2014 en trad in werking op 1 april 2014.

72 De *Two-Pack* bestaat uit 2 verordeningen en is enkel van toepassing van de lidstaten van de eurozone. Het betreft, enerzijds, een bijkomende versterking van het budgettair kader zoals bepaald in de Six Pack, en anderzijds het versterken van het economisch en budgettair toezicht op eurolanden met ernstige financiële moeilijkheden.

73 De wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat en houdende diverse bepalingen betreffende de begrotingsfondsen.

74 Wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

75 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.

76 Zoals bepaald door het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

77 Algemene toelichting, p. 163-164 (tabel 2).

78 Algemene toelichting, p. 160.

Bij de begrotingsnotificatie van 20 oktober 2016, besliste de regering een *task force* op te richten die de ramingsmethode van de fiscale ontvangsten moet evalueren en die zal nagaan of de veiligheidsmarge voldoende is. Zoals voorgeschreven tijdens het begrotingsconclaaf van 20 oktober 2016, kan de *task force* hierbij gebruik maken van het advies van de Hoge Raad van Financiën.

DEEL II

Ontvangsten van entiteit I

HOOFDSTUK I

Ontwerp van middelenbegroting

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De totale geraamde ontvangsten (lopende en kapitaal) voor de initiële begroting 2017 bedragen 115.901,6 miljoen euro, zijnde een stijging van 6,31% tegenover de gerealiseerde ontvangsten 2015 (+6.875,5 miljoen euro) en een stijging van 4,77% tegenover de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2016 (+5.271,7 miljoen euro). De afdrachten bedragen 61.425,6 miljoen euro. Tegenover de gerealiseerde afdrachten 2015 stijgen deze met 6.569,3 miljoen euro (zijnde +11,98%). Tegenover de vermoedelijke afdrachten 2016 stijgen ze met 5.080,4 miljoen euro (zijnde 9,02%).

Tabel – De totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Realisatie 2015	Vermoedelijke realisatie 2016	Initieel 2017
Totale ontvangsten	**109.026,1**	**110.629,9**	**115.901,6**
Fiscale ontvangsten	*103.931,1*	*106.046,9*	*111.395,6*
Niet-fiscale ontvangsten	*5.095,0*	*4.583,0*	*4.506,0*
Totale afdrachten	**54.856,3**	**56.345,2**	**61.425,6**
Europese Unie	2.924,4	3.039,7	3.204,2
Gewesten	19.059,4	18.943,8	19.158,7
Gemeenschappen	22.725,2	23.482,3	24.251,4
Sociale Zekerheid	9.532,0	10.271,0	14.318,3
Anderen	615,3	608,4	493,0
Middelenbegroting	**54.169,8**	**54.284,7**	**54.476,0**
Fiscale ontvangsten	*49.095,6*	*49.721,4*	*49.985,50*
Niet-fiscale ontvangsten	*5.074,2*	*4.563,30*	*4.490,50*
Percentage van de middelenbegroting	49,69%	49,07%	47,00%

Bron: Algemene toelichting[79] en Rekenhof

[79] Algemene toelichting, tabel 12 (p. 105) en tabel 13 (p. 112).

Het saldo, ten belope van 54.476,0 miljoen euro, wordt aangerekend op de middelenbegroting. Dit saldo stijgt met 0,57% (306,2 miljoen euro) tegenover de gerealiseerde ontvangsten 2015 en met 0,35% (191,3 miljoen euro) tegenover de vermoedelijk gerealiseerde ontvangsten 2016. Het aandeel van de middelenbegroting in de totale ontvangsten (47,00%) daalt zowel tegenover de gerealiseerde ontvangsten 2015 (49,69%) als de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2016 (49,07%).

Ingevolge de zesde staatshervorming is een gedeelte van de dotaties aan de gemeenschappen inbegrepen in de primaire uitgaven. Die moeten dus gefinancierd worden met de middelenbegroting. Deze dotaties bedragen 11.876,0 miljoen euro, een stijging van 444,7 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2016 (11.431,30 miljoen euro). De middelenbegroting worden verder besproken in de punten 2 en 3 van dit hoofdstuk.

De stijging van de totale ontvangsten (+5.271,7 miljoen euro) komt bijna volledig (5.080,4 miljoen euro) ten goede van de afdrachten, door een bijkomende overdracht (4.081,6 miljoen euro) van middelen naar de sociale zekerheid als gevolg van een wijziging van de alternatieve financiering[80].

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Evolutie van de kasontvangsten

De kasontvangsten voor 2017 worden geraamd op 111.395,60 miljoen euro, een stijging van 5.348,7 miljoen euro (5%) t.o.v. de vermoedelijke realisaties 2016 en 7.464,5 miljoen euro (7,2%) t.o.v. de realisaties 2015.

De fiscale ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing (+2,8% of 1.210,4 miljoen euro) en de zuivere btw (+4,8% of 1.391,5 miljoen euro) nemen in hoofdzaak toe door de autonome groei.

De stijging van de voorafbetalingen (+2,2% of 230,7 miljoen euro) is in belangrijke mate toe te schrijven aan de stijging van de voorafbetalingen in de personenbelasting (+155 miljoen euro). De voorafbetalingen vennootschappen nemen toe met 75 miljoen euro (autonome groei van 105 miljoen euro, de belasting op tankkaarten (groei van 100 miljoen euro) en een vermindering van 130 miljoen euro als gevolg van de invoering van de ééngemaakte bankentaks).

De stijging van de roerende voorheffing (18,73% of 859,60 miljoen euro) wordt slechts gedeeltelijk verklaard door de algemene toelichting[81] en de middelenbegroting. De conclaafmaatregelen zorgen voor een toename met 434 miljoen euro, m.n. de stijging van het tarief van de roerende voorheffing van 27% naar 30% (+345 miljoen euro), de belasting op de interne meerwaarden (+31 miljoen euro), de fiscale fraude (+75 miljoen euro) en de afschaffing van de speculatiebelasting (vermoedelijke ontvangsten -17 miljoen euro)[82]. Het saldo van 425,6 miljoen euro maakt niet het voorwerp uit van een specifiek ecommentaar en de FOD Financiën heeft hierover geen informatie verstrekt.

---

80 Zie ook hoofdstuk Sociale Zekerheid.

81 Algemene Toelichting, p. 108 en Toelichtende Staat van de fiscale ontvangsten, p. 16

82 Het Rekenhof heeft geen bevestiging gekregen van de juistheid van dit cijfer. Initieel was een opbrengst van 34 miljoen euro voorzien.

De stijging van de ontvangsten "Diverse rechten en taksen" is te verklaren door de autonome groei van de taks op de beursverrichtingen, de invoering van de ééngemaakte bankentaks[83] en de weerslag van nieuwe fiscale maatregelen, zoals de verdubbeling van het plafond en de uitbreiding van de beurstaks (46 miljoen euro) en de fiscale fraude (75 miljoen euro).

De stijging van de accijnsontvangsten (+4,78% of 417,6 miljoen euro) vloeit voort uit de verhoging en de indexering van de accijnzen.

De toelichtende staat van de middelenbegroting bevat geen toelichting over de voorafbetaling 2017, de inkohiering van de vennootschappen 2017 en de accijnzen[84].

De fiscale maatregelen worden in punt 2.3 verder besproken.

2.2 Gebruikte ramingsmethode

Algemeen

De middelenbegroting steunt op het kasconcept. Sedert 2014 raamt de FOD Financiën in eerste instantie de fiscale ontvangsten op ESR-basis en vervolgens zet hij deze om naar kasontvangsten door de toepassing van "kascorrecties" (-3.391,7 miljoen euro). Deze correcties betreffen in hoofdzaak de inkomsten uit de directe belastingen en in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing[85]. Uit ESR-oogpunt worden de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing (47.234,3 miljoen euro) immers bruto geraamd, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen die de FOD Financiën voor 2017 raamt op 3.008,2 miljoen euro.

Voor de raming van de ontvangsten op ESR-basis maakt de Stafdienst Beleidsexpertise van de FOD Financiën gebruik van een gedesaggregeerd macro-economische model[86] voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw en accijnzen).

Wat de roerende voorheffing betreft, berekent die Stafdienst dit volgens een eigen methode, rekening houdende met de evolutie van de intrestvoeten, meegedeeld door de Nationale Bank. Het Rekenhof ontving geen additionele informatie over deze berekening en kan bijgevolg niet beoordelen hoe de Stafdienst Beleidsexpertise de verminderde ontvangsten raamt door o.m. de intrestdalingen, de mogelijke uitkeringen van belastingsvrije liquidatieboni[87], de liquidatiereserves en de doorkijkbelasting.

---

83 Rapport van het Monitoringcomité van 18 juli 2016 (p. 32). Deze bankentaks veroorzaakt een verschuiving vanuit de post "Niet geregionaliseerde diversen boeten".

84 *Parl. St.* Kamer, 23 november 2016, Wetsontwerp houdende de middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2017.

85 De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten, zie algemene toelichting, p. 101. In 2017 worden geen BLEU-belastingen opgenomen. Het Rekenhof ontving hiervoor geen verklaring.

86 Voor de initiële begroting 2017 wordt gesteund op de macro-economische parameters, vastgesteld door het Federaal Planbureau in de economische begroting van september 2016.

87 Deze liquidatieboni (voor zowel KMO's als grote ondernemingen) brachten in 2013 en 2014 1,2 miljard euro aan roerende voorheffing op en niet 80 miljoen zoals geraamd. De KMO's kunnen deze na vier jaar belastingvrij uitkeren.

De overige ontvangsten worden berekend door de bevoegde fiscale administraties.

Aan deze basisramingen voegt de FOD Financiën nog de technische correcties en de bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen (hierna genoemd "Aanvullende weerslag van de maatregelen" - zie punt 2.4)[88] toe.

Raming verwachte ontvangsten 2016
De vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten van het lopende jaar vormen in de hogergenoemde modellen één van de startpunten voor de raming van de ontvangsten van het volgend jaar. Het is dus belangrijk dat de FOD Financiën de ontvangsten van het lopend jaar zo correct mogelijk inschat.

De FOD Financiën licht in zijn nota van 15 september 2016 de raming van de fiscale ontvangsten 2016 toe[89]. Deze raming bestaat uit de realisaties (kasontvangsten tot en met juli, omgezet naar ESR-termen) aangevuld met een actualisatie van de ramingen voor de resterende periode op basis van het macro-economisch model, met toepassing van de meest recente parameters van het Federaal Planbureau.

De FOD Financiën bracht ook de impact van de maatregelen in de algemene toelichting van de aangepaste begroting 2016 mee in rekening in functie van de inwerkingtreding van de regelgeving. Zo verrekende de FOD Financiën de opbrengst uit de hervorming van het reglementair kader van de vastgoedbeleggingsfondsen 2016 (250 miljoen euro) integraal bij de vermoedelijke ontvangsten. Op basis van de verkregen informatie vanuit de regering, oordeelde het departement dat de desbetreffende wetgeving nog in 2016 in werking zou treden. De FOD Financiën verrekende daarentegen de opbrengst uit de doorkijkbelasting (410 miljoen euro) slechts nog voor 5/12 (augustus tot en met december) mee.

Naast het feit dat het Rekenhof geen gedetailleerde berekening van dat model heeft ontvangen[90], merkt het op dat dit bepaalde risico's inhoudt. Bij de raming van de vermoedelijke fiscale ontvangsten 2016, herzag de FOD Financiën immers de impact van de maatregelen, zoals geraamd bij de begrotingscontrole van 2016, niet in functie van de actualisatie van de parameters[91], de realisaties in de loop van het begrotingsjaar, de inwerkingtreding, te gelegener tijd, van de regelgeving en de vastgestelde problemen bij de uitvoering van de maatregelen.

De FOD Financiën is van oordeel dat hij voor de uitgevoerde maatregelen niet over alle relevante gegevens beschikt door een gebrek aan opvolgingsmogelijkheden[92]. Volgens het Rekenhof geldt dit echter niet voor bepaalde specifieke maatregelen. Het Rekenhof is immers van oordeel dat de administratie het effect van bepaalde van die maatregelen meer

---

88 Het betreft hier de tabel van de algemene toelichting met bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen.

89 FOD Financiën. Stafdienst Beleidsexpertise en –ondersteuning. Studiedienst. "Prévision des recettes fiscales totales 2016-2017", SED/TL/2016/324, van 15 september 2016

90 De FOD Financiën lichtte deze werkwijze toe tijdens een vergadering naar aanleiding van het onderzoek van het Rekenhof naar de ontwerpbegroting 2017. De werkwijze staat ook beschreven in het rapport van het Monitoringcomité van 21 september 2016 (p. 11).

91 Het Federaal Planbureau berekent de parameters, rekening houdend met alle uitgevoerde maatregelen uit de vorige conclaven. Dit betekent dat de impact van de maatregelen al (geheel of gedeeltelijk) is verwerkt en de impact van de maatregelen, opgenomen door de FOD Financiën, zou moeten worden herzien.

92 Rekenhof, "Fiscale maatregelen 2015" 173e Boek van het Rekenhof, Deel I, p. 38.

in detail kan opvolgen. Dit is o.m. het geval voor de speculatiebelasting en de accijnsverhogingen op drank en tabak[93]. Deze maatregelen worden trouwens in 2017 afgeschaft of mogelijk bijgestuurd juist op basis van gegevens van de administratie. Bovendien, zoals opgemerkt bij de aangepaste begroting 2016[94], wijst het Rekenhof nogmaals op de onzekere inkomsten voor 2016 inzake de diamantentaks[95], de gereglementeerde en gespecialiseerde vastgoedbeleggingsfondsen[96], de deeleconomie[97], de verrekenprijzen[98], de btw op esthetische chirurgie[99] en de fiscale regularisatie[100]. Al deze maatregelen zitten mee vervat in de ramingen voor 2016.

Tot slot wijst het Rekenhof erop dat de FOD Financiën in oktober 2016 en november 2016 zelf de verwachte kasontvangsten 2016 respectievelijk met 729,8 miljoen euro en 1.202,6 miljoen euro verminderde. De FOD Financiën deelde mee dat deze recente ramingen al rekening houden met verminderde ontvangsten uit o.m. de vastgoedfondsen en de fiscale regularisatie (250 miljoen euro)[101]. Nog volgens de FOD Financiën zullen deze minderontvangsten in kas op ESR-basis volledig worden gecompenseerd. Dit is volgens het departement te wijten aan de verhoogde inkohieringen (+338,8 miljoen euro inkohieringen vennootschapsbelasting en +390,5 miljoen inkohieringen personenbelasting), die al werden herraamd op basis van de effectieve inkohieringen van oktober en november, en de verwachte inkohiering voor december.

In de algemene toelichting voegde de regering bijkomend de inkomsten uit de verhoging van de roerende voorheffing toe (40 miljoen euro), alsmede de éénmalige inkomsten m.b.t. de excess profit rulings (+349,2 miljoen euro). Rekening houdend met bovenvermelde factoren, blijven de ESR-ontvangsten geraamd op 109.424,7 miljoen euro, zijnde 403,4 miljoen euro meer dan de raming in september 2016.

---

93 Schriftelijke vraag nr.1221 - zittingsperiode 54

94 *Parl. St.* Kamer, 6 juni 2016, DOC 54 1804/002 *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016*, p. 23-26.

95 Het alternatief diamantstelsel, goedgekeurd door de Europese Commissie op 29 juli 2016 is nog niet gepubliceerd. Bovendien is er geen wettelijke garantie dat de bijkomende opbrengsten in 2016 volledig gerealiseerd zullen worden via de voorafbetalingen. Het Rekenhof wijst er ook op dat de berekening gesteund is op verouderde gegevens. Volgens het *Antwerp World Diamond Centre* is het aantal geregistreerde diamanthandelaars inmiddels gedaald van 1.686 naar 1.558.

96 De wettelijke bepalingen m.b.t. de gespecialiseerde vastgoedfondsen werd gepubliceerd op 18 november 2016 (programmawet van 3 augustus 2016 en koninklijk besluit van 9 november 2016 met betrekking tot gespecialiseerde vastgoedbeleggingsfondsen). De realisatie van de ontvangsten zal afhankelijk zijn van de tijdige afhandeling van de talrijke formaliteiten, verbonden aan de conversie, fusie, splitsing of inbreng van activiteiten en de inschrijving van het vehikel bij de FOD Financiën.

97 Het uitvoeringsbesluit betreffende de erkenningscriteria van de deelplatformen ontbreekt.

98 De realisaties hangen volgens experten in belangrijke mate af van de bereidheid tot effectieve uitvoering van maatregelen inzake transferprijzen op Europees vlak (*Parl St.* Kamer, 19 april 2016, Doc54 1768/001, De internationale verdragen inzake fiscale aangelegenheden, Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen, p. 26).

99 Deze maatregel trad pas in werking vanaf 1 maart 2016, en dit voor ingrepen die niet vastgelegd waren voor 28 februari en niet uitgevoerd voor 30 juni. FOD Financiën stelt zich tevens vragen bij de controleerbaarheid van deze activiteiten.

100 Het Contactpunt Regularisatie beschikt nog niet over de bevoegdheid en de samenwerkingsakkoorden met de gewesten zijn niet afgerond.

101 Antwoord van de FOD Financiën op 2 december 2016.

Het Rekenhof kon deze herramingen en de redenen van de verhoogde inkohiering binnen het gegeven tijdskader niet meer verifiëren. Het merkt bovendien op dat de vastgestelde mindere kasontvangsten van de btw en roerende voorheffing, en de bijkomende kasontvangsten van de bedrijfsvoorheffing zich ook vertalen op ESR-basis en bijgevolg de beginbasis van 2017 voor deze categorieën zullen beïnvloeden.

Omdat het risico zich stelt van een overschrijding van de 3%-deficitnorm, zal de FOD Financiën de ontvangsten nu wekelijks opvolgen op ESR-basis.

Excess Profit Rulings (349,2 miljoen euro)
Zoals al aangegeven, verhoogde de regering tijdens het begrotingsconclaaf de ontvangsten 2016 met 349,2 miljoen euro als gevolg van de veroordeling door de Europese Commissie in het kader van de *Excess Profit Rulings*.

De beleidscel van de FOD Financiën geeft aan dat het om een voorzichtige inschatting gaat, aangezien het terug te vorderen bedrag 700 miljoen euro (exclusief intresten) bedraagt. Dit bedrag is het resultaat van een herberekening door het departement en is inmiddels gestort op de deposito- en consignatiekas. Deze berekening houdt volgens de beleidscel rekening met alle aftrekken waarop de belastingplichtigen aanspraak kunnen maken, o.m. de notionele intrestaftrek, de octrooi- en investeringsaftrekken.

Het Rekenhof merkt op dat het bedrag van 349,2 miljoen euro aan 2016 kan worden toegewezen op voorwaarde dat de inkohiering voor 31 december 2016 plaatsvindt, die afhankelijk is van de goedkeuring van het ontwerp van programmawet voor het jaareinde.

Raming basisontvangsten 2017
De raming van de vertrekbasis beïnvloedt de geraamde basisontvangsten van 2017, in zoverre de minderontvangsten van 2016 niet zullen gerealiseerd worden in 2017.

In afwijking van voorgaande jaren[102], is er voor 2017 geen impact opgenomen voor de dalende intrestvoet van de notionele intrestaftrek, dit in navolging van het advies van de FOD Financiën van maart 2016. In deze studie, gebaseerd op gegevens van de periode 2006-2012 met een rentedaling vanaf 2010, besloot de FOD Financiën dat het effect van de dalende rentevoeten werd gecompenseerd door het in mindering brengen van o.m. de stock aan notionele intrestaftrek (opgebouwd tot en met 2012) en voorgaande verliezen. Het Rekenhof merkt op dat deze studie steunt op verouderde gegevens. Het beveelt daarom aan deze studie verder te actualiseren en de mogelijke budgettaire impact hiervan op te volgen[103].

Met betrekking tot de berekening van de belastingen geraamd volgens de macro-economische methode, wijst het Rekenhof erop dat de onzekerheid m.b.t. de *fairness tax*, een negatieve impact kan hebben op de ontvangsten 2017. Het grondwettelijk Hof heeft zich nog niet uitgesproken over de ingestelde procedure[104].

---

102 In 2016 werd nog een positieve impact van 198 miljoen euro opgenomen.

103 Het Rekenhof stelt zich de vraag of deze daling, voor het zevende jaar op rij, nog steeds geen positief effect zal genereren. Het is niet gekend, of deze stock of de voorgaande verliezen inmiddels verrekend zijn.

104 Het Europees Hof heeft inmiddels negatief geantwoord op de prejudiciële vraag over de fairness tax.

Internationale context
In zijn beleidsnota[105] verwijst de minister van Financiën naar de gewijzigde internationale context, de richtlijnen van de OESO, uitgewerkt in het BEPS-plan, en de beslissingen van de Europese Commissie die de lidstaten ertoe verplichten hun nationale regelgeving aan te passen.

Het Rekenhof merkt op dat de regering bij de raming van de fiscale ontvangsten 2017 geen rekening houdt met recente fiscale internationale beslissingen of veroordelingen. Omgekeerd kan de afschaffing van de fiscale gunstmaatregelen de fiscale ontvangsten van 2017 positief beïnvloeden. Het betreft onder meer:

- Afschaffing van de *Excess Profit Rulings:*

  De beslissing van 11 januari 2016 om de *Excess Profit Rulings* af te schaffen, heeft onmiddellijk uitvoering, m.a.w. vanaf aanslagjaar 2016. De aangiftes in de vennootschapsbelasting van de betrokken vennootschappen, die mogelijk nog ingediend zijn met toepassing van de rulings, zullen bij inkohiering worden herzien, rekening houdend met alle belastingaftrekken waarop deze vennootschappen recht zouden hebben indien ze onderworpen waren aan het gewone belastingsregime. De FOD Financiën raamde voor 2016 een bijkomende ontvangst van 77,5 miljoen euro. De regering heeft deze meeropbrengst niet meegerekend in zijn ramingen. De impact op de ontvangsten 2017 werd niet meegedeeld.

- Wijziging van de belastingaftrek van de octrooi-inkomsten:

  Om in overeenstemming te zijn met de richtlijnen van de OESO en het BEPS-rapport, zal de regering een alternatieve regeling[106] voor octrooi-aanvragen vanaf 1 juli 2016 invoeren. De regering bereidt hiertoe een wetsvoorstel voor. Dit voorstel volgt de Nexus-benadering. Die houdt rekening met enerzijds de netto-inkomsten en anderzijds een versterkte link met de lokale onderzoeks- en ontwikkelingskosten. De bestaande regeling[107] voor octrooi-aftrekken blijft nog van toepassing voor de bestaande en de aangevraagde octrooien voor 1 juli 2016. De FOD Financiën raamde de impact van de nieuwe regeling op een bijkomende opbrengst van 122 miljoen euro[108]. Aangezien het wetsvoorstel voorziet in een ruime overgangsregeling[109] zal de budgettaire impact voor 2017 evenwel beperkt zijn tot de nieuwe aanvragen en de uitbreiding van het toepassingsgebied.

---

105 *Parl. St.* Kamer, 28 oktober 2016, *Algemene Beleidsnota Financiën en Fiscale Fraudebestrijding*, p.23.

106 Advies De vennootschapsbelasting in een "Post-BEPS"-omgeving, Hoge Raad van Financiën, afdeling "Fiscaliteit en parafiscaliteit", juli 2016, p.15. Een wetsontwerp zal binnenkort worden besproken op de ministerraad.

107 Wet van 3 augustus 2016.

108 De FOD Financiën deelde mee dat hij, bij gebrek aan afdoende cijfergegevens, veel hypotheses heeft moeten inbouwen in zijn raming en stelde dat de impact van deze maatregel jaarlijks moet herzien worden. De belastingaftrek voor 2016 volgens het vorige systeem werd geraamd op 1.816 miljoen euro, wat het belang van deze maatregel onderstreept. Dit cijfer bevat niet de octrooi-aftrekken waarop de ondernemingen, die konden genieten van de EPR, recht zullen hebben.

109 Dat op zich ook een uitdovend karakter heeft, aangezien octrooien 20 jaar geldig zijn.

2.3 Fiscale ontvangsten (ESR-basis)

De FOD Financiën raamt de totale fiscale ontvangsten op ESR-basis op 114.787,3 miljoen euro. Tegenover de vermoedelijke ontvangsten 2016 bedraagt de stijging 4,9% (5.359,9 miljoen euro). In vergelijking met de gerealiseerde ontvangsten 2015 betekent dit een stijging van 7,91% (+8.417,9 miljoen euro).

In zijn rapport van 21 september 2016, dat als basis heeft gediend voor de initiële begroting 2017, raamt de FOD Budget en Beheer de fiscale ontvangsten (ESR-basis) voor 2017 op 112.665,2 miljoen euro[110].

De toename van de ontvangsten (+2.122,5 miljoen euro) is toe te schrijven aan de verrekening van de impact van de fiscale maatregelen zoals beslist tijdens het begrotingsconclaaf van 15 oktober 2016. De impact hiervan bedraagt 39,6 miljoen euro voor 2016 en 1.040,2 miljoen euro voor 2017. De regering besliste daarnaast om de veiligheidsprovisie, ingebouwd door de FOD Budget en Beheerscontrole (1.042,7 miljoen euro) in zijn rapport van 21 september 2016, te vervangen door een algemene veiligheidsmarge (zie punt 3.2 – Deel I). De regering besliste hiervoor een *Task Force* op te richten voor de volgende begrotingscontrole, die ermee belast wordt de ramingsmethode te evalueren en te herbekijken en te onderzoeken of de in aanmerking genomen veiligheidsmarge (0,17% bbp of 739 miljoen euro voor 2017) voldoende is om tot een correcte raming van de fiscale ontvangsten te komen (zie tevens Deel I – Punt 7).

2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van deze maatregelen op de geraamde ontvangsten voor 2017 bedraagt 1.509,0 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de budgettaire impact van maatregelen uit vorige begrotingsconclaven (468,8 miljoen euro) en, anderzijds, nieuwe fiscale maatregelen (1.040,2 miljoen euro) die werden beslist in het conclaaf van oktober 2016.

Tabel 5 – "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2017" bij de algemene toelichting (p. 99-101) bevat een overzicht van deze maatregelen. De raming van deze maatregelen gebeurt eveneens op ESR-basis.

Hieronder bespreekt het Rekenhof zowel de aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen, als de nieuwe fiscale maatregelen.

2.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

De aanvullende weerslag van bestaande fiscale maatregelen betreft voornamelijk de impact van maatregelen, zoals opgenomen in vorige begrotingsconclaven, een herschatting van de *taxshift* op de personenbelasting en de fiscale uitgaven en een correctie van de voorafbetalingen als gevolg van de hervorming van de bankentaks:

- indexering van de accijnzen (115 miljoen euro);
- hervorming en de verhoging van de accijnzen op tabak (106 miljoen euro);
- cliquetsysteem voor de accijnzen op diesel (182 miljoen euro);
- invoering van een gezondheidstaks (50 miljoen euro);

---

110 FOD Financiën. Stafdienst Beleidsexpertise en –ondersteuning. Studiedienst. "Prévision des recettes fiscales totales 2016-2017", SED/TL/2016/324, van 15 september 2016.

- herraming van de *taxshift* op de personenbelasting (41,3 miljoen euro);
- btw op online kansspelen en weddenschappen (39 miljoen euro);
- bijdrage financiële sector – notionele intrest (-130 miljoen euro);
- strijd tegen fiscale fraude (50 miljoen euro);
- gerichte controles van de toepassing van het verlaagd btw-tarief op elektriciteit (-41,5 miljoen euro);
- betere invordering (50 miljoen euro);
- verhoging van de accijnzen op de alcoholische dranken (7 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst op volgende aandachtspunten:

Herraming van de impact
Het Rekenhof merkt op dat, met uitzondering van de herraming van de *taxshift* op de personenbelasting, de impact van de bovenvermelde maatregelen niet werd herzien. De FOD Financiën hernam de budgettaire impact zoals beslist in de vorige conclaven, ook al bestaan er aanwijzingen dat deze maatregelen niet tot de verwachte opbrengsten zullen leiden door o.m. gedragsveranderingen bij de belastingplichtigen of een foute impact bij de vorige begrotingscontrole.

Zo had de FOD Financiën de btw-opbrengst op online kansspelen en weddenschappen in 2016 verkeerdelijk opgenomen op jaarbasis (39 miljoen euro), terwijl de maatregel pas ingang vond op 1 juli 2016. Voor 2017 mocht bijgevolg maar 19,5 miljoen euro bijkomend worden opgenomen.

Het is onduidelijk of er een negatieve correctie is opgenomen voor de éénmalige ontvangsten van de bijzondere liquidatiereserve van de KMO's (174 miljoen euro) [111].

Hervorming van het reglementair kader van de vastgoedbeleggingsfondsen
Het Rekenhof wijst erop dat deze maatregel voor de bestaande projecten een verschuiving kan veroorzaken van de vennootschapsbelasting naar deze nieuwe belastingstructuur, waardoor de opbrengst van 250 miljoen euro minder zou kunnen zijn. De beleidscel van de FOD Financiën is nochtans van mening dat de conversie naar of de splitsing, fusie of inbreng van vastgoedactiviteiten in het gespecialiseerd vastgoedfonds niet zal leiden tot een verlies aan belastbare basis in de vennootschapsbelasting bij de bestaande vennootschap omdat deze vastgoedactiviteiten in hun huidige structuur geen winstgevend karakter zouden hebben.

Taxshelter voor startende ondernemingen en crowdfundingplatformen
Hoewel de maatregel voor de *taxshelter* voor startende ondernemingen werd uitgebreid voor crowdfundingplatformen, voorziet de regering hiervoor geen bijkomende impact.

De kost van de *taxshelter* voor startende ondernemingen werd in 2016 geraamd op 5 miljoen euro (opstartfase). De FOD Financiën had de kostprijs van deze maatregel nochtans op 20 miljoen euro op jaarbasis geraamd (mits een beperking van de fiscale

---

[111] De programmawet van 10 augustus 2015 voorzag in een overgangsmaatregel voor de KMO's om hun winsten verbonden aan de aanslagjaren 2013 en 2014 te kunnen opnemen in een bijzondere liqudatiereserve. Hiervoor werd in 2015 en 2016 een jaarlijkse inkomst van 236 miljoen euro voorzien (totale opbrengst: 472 miljoen euro). Voor 2016 werd deze verminderd tot 174 miljoen euro, aangezien er in 2015 al 298 miljoen euro was ontvangen.

voordelen)[112]. De beleidscel gaat er echter van uit dat deze maatregelen geen budgettaire impact zullen hebben. De FOD Financiën beschikt nog niet over realisaties terzake.

Betere invordering (50 miljoen euro)
Het Rekenhof merkt op dat er voor de maatregel "betere inning" 50 miljoen euro is ingeschreven (conform de conclaafbeslissing van augustus 2015) zonder dat er concrete acties worden gepreciseerd.

2.4.2 Technische correcties en nieuwe fiscale maatregelen

Hierna volgt een overzicht van de technische correcties van reeds besliste fiscale maatregelen, alsook van de nieuwe maatregelen met de geraamde budgettaire impact voor 2017.

Technische correcties:

- uitbreiding van verlaagd btw-tarief op sociale huisvesting (+10 miljoen euro);
- giften hogescholen (-6 miljoen euro);
- co-ouderschap (-1,8 miljoen euro);
- belastingkrediet zelfstandigen (-16,3 miljoen euro);
- grensarbeiders Imfeld Garcet (-16,6 miljoen euro);
- btw toeristen (-0,8 miljoen euro);
- fiscale fraudebestrijding (+75 miljoen euro);
- btw op elektriciteit (+128 miljoen euro).

Nieuwe maatregelen:

- verhoging van 27% tot 30% van het algemeen tarief roerende voorheffing (+345 miljoen euro);
- interne meerwaarden: controleacties en aanpassing van de wetgeving (+31 miljoen euro);
- afschaffing speculatiebelasting en verdubbeling plafonds beurstaks (+46 miljoen euro);
- uitbreiding beurstaks – buitenlands platform (+30 miljoen euro);
- vrije keuze mobiliteitsbudget (+100 miljoen euro);
- versterking fiscale fraudebestrijding (+50 miljoen euro);
- verhoging van de verkeersboetes (+55,2 miljoen euro);
- betere invordering (*crossborder* project) (+150,5 miljoen euro);
- *redesign* van de overheid: betere inning (+40 miljoen euro);
- terugverdieneffect E-commerce (+13,5 miljoen euro);
- terugverdieneffect startersbanen (+6,7 miljoen euro).

De FOD Financiën of de beleidscel van de bevoegde minister hebben het Rekenhof meer gedetailleerde informatie bezorgd over de berekeningswijze van de geraamde budgettaire weerslag van nagenoeg alle bovenvermelde correcties of maatregelen, waarbij deze berekeningswijze correct onderbouwd lijkt.

---

[112] Commentaar en opmerkingen bij het ontwerp van de aanpassing van de staatsbegroting 2016, Rekenhof, p. 24.

Met betrekking tot de volgende ramingen wenst het evenwel nog een aantal opmerkingen te formuleren:

Fiscale fraudebestrijding (175 miljoen euro)
De extra ontvangsten die in 2017 voortvloeien uit de fiscale fraudebestrijding worden in totaal op 175 miljoen euro geraamd. Dit bedrag is samengesteld uit[113]:

- een opbrengst van 50 miljoen euro uit de strijd tegen belastingfraude, zoals beslist tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2014;
- een technische correctie van 75 miljoen euro uit de fiscale fraudebestrijding, zoals beslist tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2016;
- een opbrengst van 50 miljoen euro uit fraudemaatregelen, zoals beslist tijdens het conclaaf van oktober 2016.

Dat bedrag is niet het resultaat van de nauwkeurige raming van concrete maatregelen die de regering in 2017 wil nemen, noch van de toename van ontvangsten geïnd in het kader van vroeger genomen maatregelen (50 miljoen euro geraamde ontvangsten hebben immers betrekking op maatregelen waartoe werd beslist in het begrotingsconclaaf van oktober 2014 voor de begrotingen van 2015 en volgende jaren). Het Rekenhof herinnert in dat opzicht aan de recurrente moeilijkheid om de werkelijke opbrengst van de maatregelen inzake de strijd tegen fiscale fraude te beoordelen.

Vrije keuze mobiliteitsbudget (budgettair neutraal) en forfaitaire heffing op tankkaarten (100 miljoen euro)
De regering wenst de mogelijkheid in te voeren de voordelen om van een bedrijfswagen te genieten om te zetten in een mobiliteitsbudget of een verhoging van het nettoloon. Ze heeft in dat opzicht bepaald dat de minister van Werk, de minister van Sociale Zaken, de minister van Financiën, de minister van Mobiliteit en de minister van KMO's een budgettair neutraal voorstel zouden formuleren tussen nu en april 2017. Wat echter de invoering van een forfaitaire heffing op tankkaarten betreft, lijkt de budgettaire raming van de regering (100 miljoen euro recurrent) op realistische gegevens te berusten.

Interne meerwaarden: aanpassing van de wetgeving en controleacties (31 miljoen euro)
De begrotingsmaatregel bestaat erin de belastingvrije interne meerwaarde te belasten voor inbrengen die gedaan worden vanaf 1 januari 2017. De aandelen die in 2017 in de holding worden ingebracht, zullen bij de holding slechts als werkelijk gestort kapitaal gelden ten belope van de aanschaffingswaarde van de aandelen en niet langer ten belope van de werkelijke waarde van de aandelen. De rest van de inbreng zal als een belaste reserve worden aangemerkt waarvan de uitkering bij een kapitaalvermindering door de holding onderworpen wordt aan de roerende voorheffing.

Voor de inbrengen van vóór 1 januari 2017, die niet getroffen zijn door deze maatregel, zal de administratie een verscherpte controle uitvoeren, om na te gaan of deze inbrengen voldoen aan de antimisbruikbepaling van artikel 344,§1 WIB 92. Als deze inbrengen bedoeld waren om te ontsnappen aan de roerende voorheffing, dan kan de verrichting aanzien worden als fiscaal misbruik. De administratie zal dan de roerende voorheffing

---

[113] Zie algemene toelichting, p. 86 (tabel 5).

inkohieren alsof er een gewone dividenduitkering gebeurd is door de exploitatievennootschap aan de aandeelhouders.

Voor 2017 verantwoordt de fiscale administratie haar raming door het feit dat door de aankondiging van de nieuwe maatregel wellicht andere technieken zullen worden gezocht om op een belastingvriendelijke wijze gelden uit de exploitatievennootschap te halen. Als die veronderstelling zou uitkomen, is het bijgevolg niet uitgesloten dat de recurrente opbrengst van 31 miljoen euro in de toekomst in gevaar zou kunnen komen zodat een nauwgezette opvolging van deze maatregel aangewezen is. Het Rekenhof merkt op dat de opbrengst van de roerende voorheffing voor 2017 bovendien afhankelijk zal zijn van het jaar waarin de kapitaalvermindering wordt doorgevoerd.

Afschaffing van de speculatiebelasting in combinatie met een verdubbeling van de plafonds van de beurstaks (46 miljoen euro)
De onderliggende berekeningsnota's voor deze maatregelen werden aan het Hof overgemaakt en zijn voldoende onderbouwd. Er moet echter worden opgemerkt dat de compensatie van de speculatietaks (opgenomen in de post "roerende voorheffing") en de beurstaks (opgenomen in de post "Diverse taksen") niet bijdraagt tot de transparantie van de begroting. De afschaffing van de speculatietaks moet tot uiting komen door een vermindering van de ontvangsten "roerende voorheffing" en de ontvangsten uit de diverse taksen moeten met een zelfde bedrag verhogen.

Btw sociale huisvesting (10 miljoen euro)
Door het verlaagd btw-tarief (6%) dat van toepassing is op in het kader van het sociaal beleid verstrekte huisvesting, uit te breiden tot de privésector, wordt verwacht dat deze sector zich op dit vlak verder zal ontwikkelen. Dit moet resulteren in een opbrengst van 10 miljoen euro voor 2017.

De regering wil met deze maatregel de privésector ertoe aanzetten deel te nemen aan sociale woonprojecten. De regering neemt aan dat die maatregel additionele projecten zal genereren die bij een tarief aan 21% niet worden uitgevoerd. Die redenering lijkt echter voorbij te gaan aan de effecten die kunnen leiden tot een verlies van btw. Met name wordt geen rekening gehouden met de sociale huisvestingsprojecten die ondanks het 21% tarief toch worden uitgevoerd, maar in de toekomst onder het 6% tarief zullen vallen, en evenmin met een zeker *crowding out* effect waarbij reguliere huisvesting (aan 21%) zal moeten wijken voor sociale huisvesting (aan 6%). Ook hier lijkt een nauwgezette opvolging van de budgettaire effecten van deze maatregel op zijn plaats.

Verhoging roerende voorheffing van 27% naar 30% (345 miljoen euro)
De raming is gebaseerd op de vermoedelijke realisaties 2016 en resulteert in een bijkomende opbrengst voor de roerende voorheffing op dividenden van 116 miljoen euro, en voor de roerende voorheffing op intresten in een bijkomende opbrengst van 229 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst op een mogelijke overraming van de opbrengst van de roerende voorheffing op intresten omdat er geen rekening is gehouden met de verdere daling van de rentetarieven[114] en een gewijzigd spaargedrag als gevolg van de bodemtarieven. Voor 2016

---

[114] Het Federaal Planbureau verwacht voor de korte rente (Euribor) in 2017 een lichte daling t.o.v. 2016 (-0,1%).

stelde de FOD Financiën in september immers vast dat de verhoging van de roerende voorheffing van 25% naar 27% vanaf 1 januari 2016, geen bijkomende ontvangst van 178 miljoen euro zal opleveren zoals initieel geraamd, maar een daling van de totale ontvangsten met 287,5 miljoen euro, veroorzaakt door de dalende rentetarieven en een verschuiving naar andere beleggingsproducten.

Het Rekenhof wijst er tot slot op dat de regering in 2016 maatregelen genomen heeft waarvan de weerslag niet wordt doorgerekend in de ontvangsten van 2017:

- de verlaging van de roerende voorheffing vanaf 1 januari 2017 voor de gereglementeerde vastgoedvennootschappen die investeringen realiseren in zorgvastgoed (-5 miljoen euro)[115];
- de uitbreiding van de *taxshelter* audiovisuele werken naar podiumkunsten[116]. De beleidscel van de FOD Financiën gaat er vanuit dat deze maatregel niet onmiddellijk zal leiden tot minderontvangsten;
- de impact voor de maatregel toegelaten activiteiten tijdens ziekte, waarvan +10 miljoen euro in de bedrijfsvoorheffing en -6,8 miljoen euro in de vennootschapsbelasting[117].

Bij het ontwerp van de programmawet wijst de minister van Begroting expliciet op de noodzaak om alle genomen maatregelen van dichtbij op te volgen. Bij vaststelling van gedragswijzigingen die de vooropgestelde doelstellingen kunnen ondermijnen, moet de maatregel op korte termijn aangepast worden.

3 Niet-fiscale ontvangsten

3.1 Algemeen overzicht

In het ontwerp van middelenbegroting voor het jaar 2017 is een bedrag van 4.491 miljoen euro[118] aan niet-fiscale ontvangsten ingeschreven, wat 72 miljoen euro minder is dan de bedragen in de aangepaste begroting 2016[119]. Het gaat om respectievelijk 3.713 miljoen euro aan lopende ontvangsten en 778 miljoen euro aan kapitaalontvangsten.

Die daling vloeit voornamelijk voort uit een daling (102 miljoen euro) van de lopende ontvangsten.

Volgens de algemene toelichting belopen de niet-fiscale ontvangsten met een impact op het vorderingensaldo 4.175 miljoen euro, wat 81 miljoen euro meer is dan in de aangepaste

---

115 Opgenomen in artikel 90 van het wetsontwerp houdende diverse bepalingen (*Parl. St.* Kamer, 5 oktober 2016, DOC 54 2072/001, Wetsontwerp houdende diverse bepalingen, p. 75).

116 Voorontwerp van wet over de vrijstelling van inkomsten die worden geïnvesteerd in een raamovereenkomst voor de productie van een podiumwerk zoals goedgekeurd door de ministerraad van 24 november 2016.

117 Begrotingsconclaaf van 20 oktober 2016 (p. 38). De totale opbrengst van deze maatregel bedraagt 18 miljoen euro: een besparing in de uitkeringen van 4,7 miljoen euro in 2017, een bijkomende RSZ-ontvangsten van 9,7 miljoen euro in 2017, een bijkomende ontvangst uit de bedrijfsvoorheffing van 10 miljoen euro en een minder ontvangst uit de vennootschapsbelasting van 6,8 miljoen euro.

118 De totale niet-fiscale ontvangsten belopen 4.506 miljoen euro, waarvan 16 miljoen euro moet worden afgetrokken omdat die ontvangsten naar de gewesten vloeien (nalatigheidsintresten en moratoriumintresten op belastingen die aan de gewesten zijn overgedragen). Cf. algemene toelichting, *Parl. St.* Kamer, 23 november 2016, DOC 54 2107/001, p. 112.

119 *Parl. St.* Kamer, 6 juni 2016, DOC 54 1804/002, p. 31.

begroting 2016. Er zijn voor -316 miljoen euro overgangscorrecties uitgevoerd in overeenstemming met de ESR-methodologie (meer bepaald voor het neutraliseren van kredietverleningen en deelnemingen[120] en voor het moment waarop de pensioenen[121] en de telecomlicenties[122] worden aangerekend) en om dubbeltellingen te vermijden.

Het Rekenhof wijst erop dat de verantwoordingen met betrekking tot sommige niet-fiscale ontvangsten weinig gedetailleerd en precies zijn.

3.2 Diverse bijdragen van de energiesector

Zoals het Rekenhof benadrukte in zijn verslag over het ontwerp van aangepaste begroting 2016[123], zijn heel wat niet-fiscale ontvangsten in de hoofdstukken 18 (FOD Financiën) en 32 (FOD Economie) van de middelenbegroting afkomstig van de energiesector. Het blijft evenwel onzeker in hoeverre die ontvangsten, die voor de periode 2015-2017 een gecumuleerd bedrag van 440 miljoen euro vertegenwoordigen[124], gerealiseerd zullen worden.

De meeste van die ontvangsten zijn immers afhankelijk van de inwerkingtreding van diverse wetten in verband met het langer openhouden, tot 2025, van de kernreactoren Doel 1 en Doel 2, en van diverse wetten die de repartitiebijdrage voor de jaren 2016-2026 bepalen.

De Belgische Staat, Electrabel en Engie ondertekenden op 30 november 2015 een overeenkomst om de exploitatietermijn van Doel 1 en Doel 2 te verlengen. Electrabel, dat eigenaar is van de kerncentrales Doel 1 en Doel 2, verbond zich ertoe een forfaitaire jaarlijkse heffing van 20 miljoen euro te betalen voor de periode 2015-2026, in ruil voor het verlengen van de toelating voor industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen.

Aan die overeenkomst was evenwel een opschortende voorwaarde gekoppeld, maar die zou als nietig worden beschouwd indien de wetten tot wijziging van de kernparkheffingen niet in werking waren getreden op een datum die door de partijen schriftelijk werd overeengekomen. Aanvankelijk was dat 31 juli 2016, maar de partijen waren het erover eens die te verschuiven naar 15 november 2016.

---

120 Verrichtingen code 8 ten belope van -627 miljoen euro.

121 D.i. een bedrag van +422 miljoen euro.

122 D.i. een bedrag van -45 miljoen euro.

123 *Parl. St.* Kamer, 6 juni 2016, DOC 54 1804/002, p. 32.

124 Te weten:

- Titel I, sectie II, hoofdstuk 32, artikel 36.90.05 – Bijdrage van de energiesector voor de verlenging van Doel 1 en 2 (ontvangst van 20 miljoen euro voor 2016 en 2017);
- Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §2, artikel 37.70.01 – Heffing op de niet-benutte sites voor de productie van elektriciteit (voorziene ontvangst van 100 miljoen euro voor 2015 en 20 miljoen euro voor 2016);
- Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §2, artikel 37.70.02 – Bijdrage van de energiesector – FOD Financiën [voorziene ontvangst van 130 miljoen euro voor 2016 en 150 miljoen euro voor 2017 (minimaal bedrag)]. Die bijdrage wordt ook wel de repartitiebijdrage genoemd.

In een eerste fase moest de wet van 31 januari 2003[125] worden gewijzigd om de desactivering van Doel 1 en Doel 2 uit te stellen tot 2025[126] en om het globale bedrag van de jaarlijkse heffing voor de twee kerncentrales vast te stellen op 20 miljoen euro[127].

In een tweede fase moesten de bedragen en de manier waarop de repartitiebijdrage 2016-2026 wordt bepaald, opnieuw gedefinieerd worden voor het volledige kernpark (niet verlengd, namelijk Tihange 2 en 3 en Doel 3 en 4)[128]. De Commissie voor het Bedrijfsleven keurde het wetsontwerp goed op 29 november 2016.

Het Rekenhof stelt echter vast dat het verslag van de CREG over het wetsontwerp gewag maakt van een gebrek aan coherentie door de tijd heen voor de bepaling van de retributiebijdrage 2016 op 130 miljoen euro (exploitatiejaar 2015)[129].

Er bestaat ook onzekerheid over het risico van gelijkstelling met staatssteun. In een brief van 7 september 2016 wijst de Europese Commissie, via de diensten van het DG Concurrentie, erop tot het preliminaire besluit te zijn gekomen dat de maatregel waarvan sprake in een aantal opzichten als staatssteun kan worden aangemerkt in de zin van artikel 107, §1, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie[130].

Wat de ontvangsten betreft uit de heffingen op niet-benutte sites voor de productie van elektriciteit, ziet het er overigens naar uit dat geen enkele site nog binnen het toepassingsveld van de wet van 8 december 2006 zou vallen[131]. De vermoedelijke opheffing van die wet[132] doet echter geenszins afbreuk aan de toepasselijkheid ervan op voorgaande jaren, noch aan de in dat verband verschuldigde sommen.

Anderzijds stelt het Rekenhof vast dat in de initiële begroting 2017 twee specifieke artikelen zijn ingeschreven voor de ontvangsten afkomstig van Tihange 1[133]. Het merkt echter op dat

---

125 Wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie.

126 Wet van 28 juni 2015 tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie met het oog op het verzekeren van de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie.

127 Wet van 12 juni 2016 tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie, met het oog op de vaststelling van de jaarlijkse vergoeding verschuldigd voor de verlenging van de kerncentrales Doel 1 en Doel 2.

128 Wet van 11 april 2003 betreffende de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van splijtstoffen bestraald in deze kerncentrales.

129 De memorie van toelichting bij het wetsontwerp stelt dat "de repartitiebijdrage enkel betrekking heeft op de centrales Doel 3, Doel 4, Tihange 2 en Tihange 3, aangezien de overige onderworpen zijn aan een specifiek regime". De kernreactor van Doel 1 werd echter pas verlengd vanaf 15 februari 2015, Tihange 1 vanaf 1 oktober 2015 en Doel 2 vanaf 1 december 2015. Het specifieke regime wordt normaal gezien pas van kracht op het moment van de verlenging.

130 Integraal verslag van de zitting van de Commissie voor het Bedrijfsleven van 4 oktober 2016, CRIV 54 COM499, p. 22.

131 Wet van 8 december 2006 tot vaststelling van een heffing ter bestrijding van het niet benutten van een site voor de productie van elektriciteit door een producent.

132 De ministerraad van 28 oktober 2016 keurde een voorontwerp van verslag goed tot opheffing van die wet.

133 Titel I, sectie II, hoofdstuk 32, artikel 36.90.06 (Bijdrage van de energiesector voor de verlenging van Tihange 1 (Ontvangsten toegewezen aan het programma 32-51-1 – Fonds voor de flexibele elektriciteitsproductie) en artikel 36.90.07 (Bijdrage van de energiesector voor de verlenging van Tihange 1 (Ontvangsten toegewezen aan het programma 32-51-2 – Fonds voor de Productie van windenergie op de Noordzee).

bij de raming van de ontvangsten voor het jaar 2016 geen rekening werd gehouden met de actualisering ten belope van 2,7 miljoen euro[134]. Die werd becijferd door de onafhankelijke deskundige die de de heffing in verband met de exploitatie van Tihange 1 moest ramen. Ingevolge de raming van de administratie werd in 2017 voor die twee artikelen geen enkele ontvangst ingeschreven.

3.3 Dividenden uit deelnemingen van de Staat in financiële instellingen

Het ontwerp van middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2017 voorziet in een niet-fiscale ontvangst ten belope van 200 miljoen euro bij wijze van dividend afkomstig van Belfius[135]. De Europese Commissie[136] formuleert voorbehoud bij het globaal in aanmerking nemen van die ontvangsten. De Commissie is van oordeel dat het recurrent karakter van het dividend niet verzekerd is.

Het ingeschreven bedrag omvat bovendien het netto aan de Staat te betalen bedrag en de beheerscommissie die wordt toegekend aan de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij[137]. Het gaat om een commissie pro rata temporis op het moment dat de dividenden worden betaald[138]. Aangezien in september van dit jaar[139] al een tussentijds dividend werd betaald op de resultaten van 2016, zou het saldo van de commissie 1,0 miljoen euro bedragen.

Tijdens het begrotingsconclaaf van 15 oktober 2016 werd beslist het deel van het resultaat van de Nationale Bank van België dat aan de Staat toekomt met 50 miljoen euro te verhogen[140] (242,0 miljoen euro), maar dat wordt niet geëxpliciteerd in de verantwoordingen bij de middelenbegroting.

3.4 Terugvordering van alimentatievorderingen

Er is een specifiek artikel opgenomen voor de teruggevorderde bedragen op voorschotten die de belastingadministratie toekent aan bepaalde begunstigden van onderhoudsgeld[141].

De ontvangsten van het jaar 2017 zijn in de begrotingstabellen op 187,4 miljoen euro geraamd.

---

134 De eigenaars van de centrale van Tihange hebben in 2016 wel degelijk 7,2 miljoen euro betaald, maar de CREG betwistte dat bedrag. Er werd dan een onafhankelijke deskundige aangesteld die het totaalbedrag van de heffing vaststelde op 9,9 miljoen euro. De eigenaars betaalden het resterende bedrag eind oktober op een nieuwe rekening die daartoe bij de FOD Economie werd geopend (Redevance-Vergoeding T1)

135 Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §1, artikel 28.20.01.

136 European Commission, Analysis of the draft budgetary plans of Belgium, 16 november 2016.

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

138 Belfius betaalde in mei 2016 een eerste dividend van 75 miljoen euro in overeenstemming met de resultaten 2015. De FPIM hield een beheerscommissie van 16,8 miljoen euro in voor de jaren 2011-2015.

139 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 doorgestort aan de Schatkist.

140 Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §1, art. 28.20.04.

141 Titel II, sectie II, hoofdstuk 18, §2, art. 58.20.03.

Het Rekenhof heeft al kritiek geuit op het feit dat die ontvangstenramingen niet enkel gebaseerd zijn op tijdens het jaar vastgestelde rechten (zoals bij wet is bepaald[142]), maar ook op het uitstaand bedrag aan vastgestelde rechten van voorgaande jaren.

Op basis van de verantwoordingen zouden de begrotingstabellen eigenlijk een bedrag van 29,9 miljoen euro moeten vermelden. Het gevolg is dat de ramingen 2017 zowat 157,5 miljoen euro overschat zijn.

Die overschatting van de vastgestelde rechten heeft nochtans geen impact op de bepaling van het vorderingensaldo van de Staat, aangezien dat berust op de sommen die effectief als terugbetalingen van die voorschotten worden geïnd, namelijk 13,9 miljoen euro.

---

142 Artikel 20 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

HOOFDSTUK II

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

Voor 2017 worden de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging en de stelsels buiten het globaal beheer)[143] geraamd op 96.015,6 miljoen euro. De stijging met 16.657,1 miljoen euro (20,99%) ten opzichte van de verwachte ontvangsten voor 2016 is hoofdzakelijk het gevolg van een gewijzigde classificatie van de gegevens in de Algemene Toelichting: door de integratie van de overheidspensioenen in de Federale Pensioendienst zijn de ontvangsten en uitgaven van dat stelsel vanaf 2017 begrepen in de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid en is de sectie 21 in de Algemene Uitgavenbegroting geschrapt.

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

Omschrijving	Ontvangsten 2015	Verwachte ontvangsten 2016	Geraamde ontvangsten 2017
Bijdragen	55.517,7	54.798,0	59.063,4
Staatstoelagen	9.616,8	9.841,8	18.193,1
Alternatieve financiering	9.178,1	9.912,3	13.993,9
Andere ontvangsten	4.568,4	4.806,4	4.765,2
Totaal	**78.881,0**	**79.358,5**	**96.015,6**

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2016) en Algemene Toelichting 2017

Het grootste gedeelte van de ontvangsten, met name 61,51%, is afkomstig uit de socialezekerheidsbijdragen van de RSZ-Globaal Beheer, het RSVZ-Globaal Beheer, het RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de stelsels buiten globaal beheer en het stelsel van de overheidspensioenen. De toelagen van de overheden vertegenwoordigen 33,52% van de totale ontvangsten van de sociale zekerheid. Ze bestaan uit de toelagen van de federale Staat en van de deelentiteiten (18,95%) en uit het aan de sociale zekerheid toegewezen aandeel in de fiscale ontvangsten (de alternatieve financiering: 13,57%). De wijze waarop de toelagen van de federale Staat en de middelen uit de alternatieve financiering worden berekend, wijzigt vanaf 2017 (zie punt 3 van dit hoofdstuk).

---

143 Om dubbeltellingen te vermijden, zijn de cijfers exclusief de overdrachten tussen de instellingen van sociale zekerheid.

2 Eigen ontvangsten

2.1 Ontvangsten van de RSZ

Bij de opmaak van de begroting zijn maatregelen genomen met betrekking tot de bijdragen van RSZ. Bij gebrek aan verantwoordingsnota's kan het Rekenhof zich niet uitspreken over het bedrag van de aan die maatregelen gekoppelde ontvangsten.

De volgende maatregelen geven aanleiding tot specifieke vaststellingen.

- Voor de maatregel inzake de schuldvergelijking tussen de fiscale administratie en de RSZ wijst het Rekenhof er op dat de geraamde opbrengst (39,3 miljoen euro) indirect al is begrepen in de ontvangstenramingen van de RSZ zelf.
- De totale opbrengst van de maatregelen in de strijd tegen de sociale fraude wordt voor 2017 geraamd op 218,9 miljoen euro, waarvan 171,5 miljoen euro voor vroegere maatregelen en 47,4 miljoen euro voor de bij de opmaak van de begroting 2017 besliste maatregelen. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen bijkomende ontvangsten en besparingen en het bedrag is ook niet verdeeld over de instellingen. Het Rekenhof merkt op dat die ramingen met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. In de eerste plaats is de realisatie ervan afhankelijk van de middelen (op het vlak van personeel en analyse) bij de instellingen die de maatregelen moeten uitvoeren. De werkelijke impact van die maatregelen is ook moeilijk vast te stellen, omdat de financiële realisaties zijn begrepen in de totale ontvangsten en uitgaven.

2.2 RIZIV - Geneeskundige verzorging (ontvangsten)

In 2017 bevatten de ontvangsten van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging 238 miljoen euro voor de terugbetaling, door de geneesmiddelenbedrijven, van uitgaven in het kader van de overeenkomsten "artikel 81". Dat zijn overeenkomsten waarbij één of meer specialiteiten tijdelijk worden opgenomen in de lijst van door de ziekteverzekering terugbetaalde specialiteiten. Daarbij neemt het RIZIV de terugbetaling van de uitgaven op zich, terwijl het bedrijf dat de specialiteit(en) op de markt brengt zich ertoe verbindt om een deel van die uitgaven terug te betalen[144]. De overeenkomsten bepalen welk bedrag het bedrijf de uitgaven terugbetaalt en hoe dat bedrag wordt bepaald (meestal als een percentage van de verwezenlijkte omzet voor het bedrijf).

De raming voor 2017 ligt hoger dan de meest recente ramingen voor 2016 (97 miljoen euro). De raming voor 2017 bestaat uit twee componenten:

- het in 2017 te betalen bedrag voor de vastgestelde overschrijdingen (182 miljoen euro);
- een voorschot op de vaststelling van toekomstige overschrijdingen (56 miljoen euro).

De uitgaven voor specialiteiten waarop het overeenkomstensysteem van toepassing is, worden in de verantwoordingsstukken van het RIZIV niet afzonderlijk geraamd. Het Rekenhof wijst er bovendien op dat gebruik van een voorschottenregeling alleen een

---

144 Het RIZIV en de geneesmiddelenbedrijven kunnen die overeenkomsten sluiten als is voldaan aan de voorwaarden van artikel 81 van het koninklijk besluit van 21 december 2001 (dat de regels vastlegt voor de vergoeding door het RIZIV van de uitgaven voor geneesmiddelen). De overeenkomsten moeten een aantal clausules bevatten, waaronder een compensatieschema (regeling voor de vergoeding van de meeruitgaven voor de ziekteverzekering).

verschuiving in de tijd met zich brengt: ontvangsten die in de huidige regeling pas in 2018 worden geïnd, zullen in de nieuwe regeling al in 2017 worden geïnd.

3 Hervorming van de financiering van de sociale zekerheid

Op 28 oktober 2016 heeft de ministerraad het wetsontwerp goedgekeurd over de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid. Door die hervorming wordt de financiering van de sociale zekerheid aangepast aan de structureel lagere uitgaven door de bevoegdheidsoverdrachten in het kader van de Zesde Staatshervorming en de verlaging van de groeinorm in de ziekteverzekering van 3% naar 1,5%. De nieuwe financieringsregeling heeft betrekking op de toelagen van de federale Staat (zie punt 3.1) en op de alternatieve financiering (zie punt 3.2).

Het wetsontwerp is voor advies voorgelegd aan de Raad van State, aan het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid van de Werknemers en aan het Algemeen Beheerscomité van het Sociaal Statuut van de Zelfstandigen. Het was op 30 november 2016 nog niet bij de Kamer ingediend. Het is daardoor niet duidelijk of de wet, zoals voorzien in de door de ministerraad goedgekeurde tekst, op 1 januari 2017 in werking kan treden.

3.1 Toelagen van de federale Staat

Door het wetsontwerp over de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid verandert de berekening van de toelagen aan de RSZ-Globaal Beheer en het RSVZ-Globaal Beheer. Voortaan krijgen zij een jaarlijkse basisdotatie die wordt aangepast aan de evolutie van de gezondheidsindex en de evolutie van de vergrijzing. Die basisdotatie ligt lager dan in de vorige jaren[145].

De basisdotatie 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 (en bij de begrotingscontrole aangepast). Voor de vaststelling van het definitieve bedrag wordt rekening 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 of de eventuele kostprijs van de akkoorden gesloten met de sociale partners[146].

---

145 Daar staat tegenover dat het bedrag van de alternatieve financiering in 2017 hoger ligt (zie volgend punt).

146 Die voorbeelden, die ook in de wettekst zelf staan, zijn niet exhaustief.

Tabel - Toelagen van de federale Staat aan de RSZ-Globaal Beheer en het RSVZ-Globaal Beheer (in miljoen euro)

	2016	2017
RSZ-GB	**8.134,8**	**6.030,8**
Gewone staatstoelage	6.526,7	1.921,7
Specifieke staatstoelage	0,0	6,3
Evenwichtsdotatie	0,0	2.635,8
Toelagen deelentiteiten	1.608,1	1.467,0
RSVZ-GB	**1.418,3**	**378,6**
Gewone staatstoelage	1.418,3	363,3
Evenwichtsdotatie	0,0	15,3

Bron: Algemene Toelichting

De toelagen aan DIBISS en aan de FPD voor de overheidspensioenen zijn in deze tabel niet opgenomen, omdat het wetsontwerp over de financiering van de sociale zekerheid geen impact heeft op de vaststelling van die toelagen.

3.2 Alternatieve financiering

De in de toewijzingsfondsen voor de sociale zekerheid opgenomen fiscale ontvangsten voor 2017 belopen in de huidige ontwerpbegroting 13.993,9 miljoen euro, d.i. 4.081,6 miljoen euro meer dan de in 2016 verwachte middelen[147].

De begrotingsvoorstellen 2017 werden opgesteld op basis van het voorontwerp van wet betreffende de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid[148]. Die ontvangsten bestaan uit btw-opbrengsten (10.428,4 miljoen euro) en middelen die worden voorafgenomen van de roerende voorheffing (3.565,5 miljoen euro).

Deze nieuwe wetgeving zou de alternatieve financiering van de sociale zekerheid moeten vereenvoudigen; die zal in de toekomst uit twee bronnen komen (btw en roerende voorheffing), en eventueel uit een voorafname van de accijnzen op tabak, ingeval één van de twee hoofdbronnen ontoereikend zou zijn.

De aan de sociale zekerheid toegewezen middelen zullen worden opgesplitst in een basisbedrag, een bedrag om de impact van de *taxshift* op de sociale zekerheid te neutraliseren en tot slot een derde bedrag om de geneeskundige verzorging te financieren.

---

147 *Parl. St.* Kamer, 23 november 2016, DOC54 2107/001, Algemene toelichting, p. 173.

148 *Parl. St.* Kamer, 23 november 2016, Ontvangsten- en uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017, Algemene toelichting, p. 169.

Wat het basisbedrag betreft, zal jaarlijks een vast percentage worden voorafgenomen van de opbrengsten van de btw[149] en de roerende voorheffing[150]. Die bedragen zullen worden gestort aan de RSZ-Globaal beheer en aan het Fonds voor het financieel evenwicht van het sociaal statuut der zelfstandigen. Om de leefbaarheid van het stelsel te waarborgen zullen ook vooraf te nemen minimumbedragen worden vastgelegd die jaarlijks zullen worden geïndexeerd[151].

Tussen 2017 en 2020 zal dat basisbedrag voor de twee stelsels worden aangevuld met een aanvullende alternatieve financiering ter compensatie van de *taxshift*. Het wetsontwerp legt die aanvullende bedragen voor de vier jaren vast, maar deze zullen later kunnen worden aangepast naargelang de impact van de maatregelen op de ontvangsten en de uitgaven van de sociale zekerheid.

Vanaf 2021 zal het bedrag van de alternatieve financiering voor de *"taxshift"* worden opgenomen in het basisbedrag. Dat zal een aanpassing van de vooraf te nemen bedragen en van de drempelbedragen impliceren.

Tot slot zal de alternatieve financiering voor de gezondheidssector, die thans aan het RIZIV wordt gestort, zoals vroeger worden afgenomen van de inzake de btw[152] geïncasseerde nettobedragen maar rechtstreeks worden betaald aan de twee globale beheren.

De onderstaande tabel geeft het geraamd bedrag van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid voor 2017 weer.

---

149 13,41% van de btw-ontvangsten voor de financiering van de werknemers en 3,33% voor de financiering van de zelfstandigen.

150 40,73% van de ontvangsten van de roerende voorheffing voor de financiering van de werknemers en 10,12% voor de financiering van de zelfstandigen.

151 Die bedragen zullen worden aangepast aan het groeipercentage van de gemiddelde gezondheidsindex van het jaar.

152 Die bedragen zullen jaarlijks bij koninklijk besluit worden vastgelegd.

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

Alternatieve financiering	Bron	Bedragen	Bepalingswijze
Werknemers – Bestemd voor de RSZ Globaal beheer			
Basis	Btw	4.092,9	13,41% van de ontvangsten
	Roerende voorheffing	2.219,2	40,73% van de ontvangsten
Taxshift	Btw	1.179,5	Vastgesteld bedrag
	Roerende voorheffing	692,8	Vastgesteld bedrag
Geneeskundige verzorging	Btw	3.605,2	Koninklijk besluit
Totaal		**11.789,5**	
Zelfstandigen – Bestemd voor het Fonds voor het financieel evenwicht van het sociaal statuut der zelfstandigen			
Basis	Btw	1.016,3	3,33% van de ontvangsten
	Roerende voorheffing	551,4	10,12% van de ontvangsten
Taxshift	Btw	173,8	Vastgesteld bedrag
	Roerende voorheffing	102,1	Vastgesteld bedrag
Geneeskundige verzorging	Btw	360,7	Koninklijk besluit
Totaal		**2.204,4**	

Bron: Rekenhof

Het voorontwerp van wet zal bovendien verschillende wetsbepalingen opheffen, meer in het bijzonder de artikelen 65 tot 67quinquies van de programmawet van 2 januari 2001. Evenzo zullen bepaalde uitgaven die niets met de sociale zekerheid te maken hebben en die voordien in de toewijzingsfondsen werden ingeschreven, voortaan rechtstreeks als dotatie in de algemene uitgavenbegroting worden opgenomen[153].

[153] Het gaat om de financiering van het asbestfonds (dotatie van 10,0 miljoen euro van de FOD Sociale Zekerheid), de financiering bestemd voor de veiligheidscontracten (dotatie van 45,5 miljoen euro van de FOD Binnenlandse Zaken en van 8,2 miljoen euro van de FOD Justitie), de financiering van het fonds voor de sluiting van ondernemingen (dotatie van 3,1 miljoen euro van de FOD Werkgelegenheid) en de uitgaven voor loopbaanonderbreking van de overheidssector (dotatie van 140,3 miljoen euro van de FOD Werkgelegenheid).

Na die hervorming zullen voor het verzekeren van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid dus nog slechts drie toewijzingsfondsen overblijven (66.37 – Btw aan de sociale zekerheid, 66.92 – Roerende voorheffing voor de sociale zekerheid en 66.33 – Accijnzen op tabaksfabrikaten) in plaats van de huidige twaalf. Er zullen reglementaire bepalingen moeten worden genomen voor de aanwending van de eventueel niet aangewende saldi van de geschrapte fondsen[154].

Wat de te schrappen fondsen betreft, herinnert het Rekenhof eraan dat de ontvangsten van de sociale Maribel en de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid die werden vastgelegd bij het bepalen van het kohier van de personenbelasting, ontvangsten zijn die voor rekening van de RSZ worden gerealiseerd en geen ontvangsten van de federale overheid. Ze zijn dus geen fiscale ontvangsten die kunnen worden toegewezen aan de alternatieve financiering van de sociale zekerheid. De toewijzingsfondsen 66.35 (Maribel) en 66.38 (Bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid) zouden dus eveneens moeten worden geschrapt en hun verrichtingen zouden moeten worden geboekt als verrichtingen voor rekening van derden.

---

[154] Het gaat om de volgende fondsen: 66.31: Fonds btw aan de RVA inzake het educatief verlof, 66.34: Bedrijfsvoorheffing aan de sociale zekerheid, 66.36: Fonds aandelenopties, 66.91: Fonds werknemersparticipatie, 66.93: Verzekeringscontracten, 66.95: Verpakkingsheffing (accijnzen), 66.97: VenB aan de sociale zekerheid, 66.98: BNI aan de sociale zekerheid, 66.99: PB aan de sociale zekerheid.

DEEL III

Uitgaven van entiteit I

HOOFDSTUK I

Algemene uitgavenbegroting - Inleiding

1 Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van de algemene uitgavenbegroting

De vereffeningskredieten van de ontwerpbegroting 2017 (107.840,1 miljoen euro) zijn 1.492,7 miljoen lager dan de kredieten van de aangepaste begroting van het jaar 2016 (109.332,8 miljoen euro):

- de vereffeningskredieten van de secties 01 tot 46 dalen ten opzichte van vorig jaar met 3.961,8 miljoen euro (-7,4%) tot 49.575,5 miljoen euro. De tegemoetkoming in de sociale zekerheid van de werknemers en van de zelfstandigen daalt immers met 2.909 miljoen euro[155]. De kredieten dalen daarnaast ook omdat de kredieten voor de inschrijving van België bij het IMF wegvallen (-1.847,7 miljoen euro). Daarentegen stijgen de dotaties aan de gemeenschappen ingevolge de zesde staatshervorming (+445,2 miljoen euro)[156]. Daarnaast komen de kredieten in sectie 24 voor de Federale Pensioendienst (FPD) in de plaats van de kredieten van sectie 21 voor de Pensioendienst voor de overheidssector (PDOS) (11.190,3 miljoen euro in 2017 tegenover 10.671,4 miljoen euro in 2016). Tenslotte wordt de daling van de interdepartementale provisies (-934,2 miljoen euro) quasi volledig gecompenseerd door een verhoging van de overige kredieten (+765,0 miljoen euro);
- de vereffeningskredieten in sectie 51 – Rijksschuld stijgen met +3.260,2 miljoen euro tot 55.258 miljoen euro. De toename is vooral toe te schrijven aan hogere kredieten voor de aflossing van de schuld. Voor de sectie 51 is er voornamelijk voor de interesten een impact op het vorderingensaldo (-999,9 miljoen euro);
- de bni-bijdrage, ingeschreven in sectie 52, daalt met 791,4 miljoen euro[157].

De tabel hieronder bevat een overzicht van de evolutie van de vereffeningskredieten ten opzichte van de aangepaste begroting 2016, ingedeeld volgens de economische classificatie (ESR).

---

155 Activiteit 24.54.11 – Toelage (voor het sociaal statuut der zelfstandigen) en activiteit 24.58.44 – Sociale zekerheid loontrekkenden.

156 Afdeling 01.35 – Dotaties aan de gemeenschappen (6de Staatshervorming).

157 De algemene toelichting houdt rekening met een eenmalige correctie op de bijdrage 2016 van -381 miljoen euro (opgelegde vertraging van de eigen middelen EU). Zie algemene toelichting, p. 11.

Tabel - Evolutie van de vereffeningskredieten 2016 – 2017 (in miljoen euro en in %)

Omschrijving	Aangepaste begroting 2016	Initiële begroting 2017	Verschil	%
Personeel (ESR-code 11)	5.946,1	5.990,3	44,2	+0,7%
Werking (ESR-code 12)	1.752,7	1.744,6	-8,1	-0,5%
Investeringen (ESR-code 7)	221,5	449,7[158]	227,9	+102,9
Inkomens- en kapitaaloverdrachten (ESR-code 3 tem 6)	41.943,80	40.459,5	-1.484,3	-3,5%
Interesten (ESR-code 21)	57,6	79,1	21,5	+37,3%
Provisies (ESR-code 0)	1.667,6	724,7[159]	-942,9	-56,5%
Kredietverleningen en deelnemingen (ESR-code 8)	1.948,0	102,0[160]	-1.846,0	-94,8%
Aflossing van de schuld (ESR-code 9)		25,9	25,9	nvt
Subtotaal sectie 01 tem 46	**53.537,3**	**49.575,8**	**-3.961,8**	**-7,4%**
Werking (ESR-code 12)	30,1	29,6	-0,5	-1,7%
Interesten (ESR-code 21)	10.833,0	9.833,10[161]	-999,9	-9,2%
Inkomens- en kapitaaloverdrachten (ESR-code 3 tem 6)		2,7	2,7	nvt
Kredietverleningen en deelnemingen (ESR-code 8)	10.978,6	9.533,3[162]	-1.445,3	-13,2%
Aflossing van de schuld (ESR-code 9)	30.156,1	35.859,3	5.703,21	+18,9%
Subtotaal sectie 51	**51.997,8**	**55.258,0**	**3.260,2**	**+6,3%**

158 Het betreft onder meer de investeringen van defensie (sectie 16: 288,9 miljoen euro).

159 Het betreft voornamelijk de interdepartementale provisie voor diverse uitgaven en voor strijd tegen het terrorisme en het radicalisme (programma 03.41.1: 710,7 miljoen euro).

160 Het betreft voornamelijk de kredietverleningen en deelnemingen van ontwikkelingssamenwerking (organisatieafdeling 14.54: 98,2 miljoen euro).

161 Het betreft voornamelijk interesten van de schuld (activiteit 51.45.10: 9.136,6 miljoen euro) en interesten op de reserves van het Zilverfonds (eveneens activiteit 51.45.10: 696,4 miljoen euro).

162 Het betreft:

- aflossingsuitgaven voor de schuld (activiteit 51.45.11: 8.115,8 miljoen euro), waarvan voornamelijk 7.536,3 miljoen euro voor de aankoop van effecten. Niettegenstaande de aankoop van effecten wordt geboekt als een ESR-code 8, behoort dit tot het beheer van de schuld;
- en diverse kredietverleningen (programma 51.45.4: 1.417,5 miljoen euro), waarvan voornamelijk het krediet van 1.310 miljoen euro voor kredietverleningen aan de instellingen van de Europese Unie.

Inkomens- en kapitaaloverdrachten (ESR-code 3 tem 6)	3.797,7	3.006,3	-791,4	-20,8%
Subtotaal sectie 52	**3.797,7**	**3.006,3**	**-791,4**	**-20,8%**
Totaal	**109.332,8**	**107.840,1**	**-1.492,7**	**-1,4%**

Bron: Algemene uitgavenbegroting

2 Interdepartementale provisie

In sectie 03 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2017 zijn twee interdepartementale voorzieningen ingeschreven voor een globaal bedrag van 727,7 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 710,7 miljoen euro aan vereffeningskredieten.

De kredieten die in 2017 zijn ingeschreven in de globale interdepartementale provisie[163], belopen zowel bij de vastleggingen als bij de vereffeningen 354,5 miljoen euro. De algemene toelichting geeft louter een overzicht van de vermoedelijke aanwending van die middelen in 2017. Het gaat dan voornamelijk om de inaanmerkingneming van de overschrijding van de spilindex (133,5 miljoen euro), de betaling van gerechtelijke schadevergoedingen (55,0 miljoen euro) en een geheel van uitgaven die worden gegroepeerd onder de algemene noemer "nieuwe initiatieven" (100,0 miljoen euro)[164]. De algemene toelichting preciseert echter niet hoe de regering dat bedrag wil benutten. Volgens de informatie die aan het Rekenhof werd meegedeeld, zal de regering in de loop van 2017 definitief beslissen hoe dat wordt gebruikt.

Een provisioneel krediet van 373,1 miljoen euro op het niveau van de vastleggingen (en 356,2 miljoen euro op het niveau van de vereffeningen) is opnieuw in de algemene uitgavenbegroting opgenomen om de versterking van de in 2016 genomen maatregelen te dekken, alsook nieuwe initiatieven te financieren inzake de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme[165]. Volgens de informatie die de regering meedeelde, zouden die middelen worden verdeeld in recurrente uitgaven van 164,0 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 163,3 miljoen euro aan vereffeningskredieten en niet-recurrente uitgaven van 209,1 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 192,9 miljoen euro aan vereffeningskredieten.

Er zijn meer bepaald vastleggingskredieten bestemd voor de Federale Politie (180,0 miljoen euro), voor de FOD Justitie (84,4 miljoen euro), voor de FOD Buitenlandse Zaken (13,9 miljoen euro), en voor de versterking van de cybersecurity (11,3 miljoen euro). Om de

[163] Basisallocatie 03.41.10.01.00.01 - Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van gerechtskosten en schadevergoedingen, achterstallige premies voor competentieontwikkeling, cybersecurity, investeringen in Defensie en andere diverse uitgaven.

[164] Algemene toelichting, *Parl. St*. Kamer, DOC 54 2107/001, p. 123.

[165] Basisallocatie 03.41.10.01.00.04 – Provisioneel krediet 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.

aanwezigheid van militairen op straat te verzekeren, is 29,0 miljoen euro uitgetrokken. Dit is minder dan het bedrag waarin thans is voorzien voor 2016 (78,0 miljoen euro)[166].

De belangrijke daling van de provisionele kredieten in vergelijking met de aangepaste begroting 2016 (-822,3 miljoen euro bij de vastleggingen en -934,2 miljoen euro bij de vereffeningen) is het resultaat van de schrapping van de provisie voor niet-structurele uitgaven voor asiel en migratie (650 miljoen euro)[167], van de provisie "veiligheid"[168] (95 miljoen euro), evenals de daling (145,4 miljoen euro) van de globale provisie en van de daling (met 26,9 miljoen euro bij de vastleggingen en met 43,8 miljoen euro bij de vereffeningen) van de provisie voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme.

In verband met het gebruik van de provisies voor niet-structurele uitgaven inzake asiel en migratie en van de provisie voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme in 2016, stelt het Rekenhof vast dat op 28 november 2016, het eerste provisioneel krediet werd gespreid over de andere begrotingsprogramma's, en wel ten belope van 546,8 miljoen euro (zowel bij de vastleggingen als bij de vereffeningen). Vanuit de tweede provisie werden 121,9 miljoen euro aan vastleggingen en 106,1 miljoen euro aan vereffeningen overgeheveld. De consideransen van de koninklijke besluiten op grond waarvan die overhevelingen gebeurden, stroken met het opschrift van de basisallocaties betreffende die provisionele kredieten.

3 Financiering van de deelstaatentiteiten

Federaal deel van de financiering van de ziekenhuizen
Sedert 2016 worden aan de gemeenschapsentiteiten kredieten toegekend uit hoofde van hun bevoegdheid inzake de financiering van de ziekenhuisinfrastructuur en de medisch-technische diensten. Bij wijze van overgangsmaatregel draagt de federale overheid voor rekening van de gemeenschappen bij aan een deel van die financiering bij wijze van lasten van het verleden voor de zesde staatshervorming[169].

De kredieten voor de financiering van die bevoegdheid door de gemeenschappen werden ingeschreven in sectie 01 – Dotaties van de algemene uitgavenbegroting voor 2016[170]. Ze werden bepaald op nettobasis, d.w.z. na aftrek van het door de Staat gefinancierde deel (809,2 miljoen euro) bij wijze van lasten van het verleden. Er was echter geen specifieke basisallocatie in de initiële algemene uitgavenbegroting 2016 van de Staat noch in de eerste aanpassing ingeschreven om rekening te houden met die lasten van het verleden.

---

166 Er wordt ook verwezen naar de commentaren in dit verslag met betrekking tot de secties 12 (FOD Justitie), 13 (Binnenlandse Zaken), 17 (Federale Politie en Geïntegreerde Werking) en 32 (FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie) van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting.

167 Basisallocatie 41.01.01.00.03 - Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van niet structurele uitgaven wat betreft asiel en migratie.

168 Basisallocatie 41.10.01.00.02 - Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van niet structurele uitgaven wat betreft de veiligheid.

169 Artikel 47/9 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. In het algemeen betreft die financiering door de Staat investeringen waarvan het principe was bekrachtigd vóór de inwerkingtreding van de zesde staatshervorming. Die tegemoetkomingen zullen progressief verminderen navenant de betalingen.

170 Programma's 01.35.1 tot 01.35.4.

De netto budgettaire middelen waarvan hierboven sprake worden rechtstreeks aan het RIZIV gestort naarmate die instelling de behoefte hieraan kenbaar maakt[171]. Na afneming van de bedragen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn opdrachten worden de resterende middelen ter beschikking van de betrokken deelstaatentiteiten gesteld.

In de loop van 2016 werden de aan het RIZIV gestorte bedragen aangewend voor de vereffening van het deel van de financiering van de ziekenhuizen waarvoor de Staat moet instaan. Daaruit volgt dat de ter beschikking van de gemeenschappen gestelde middelen werden verminderd ten belope van het bedrag dat overeenstemt met het federale deel. De begrotingskredieten waren bijgevolg vroegtijdig uitgeput en de financiële overdrachten naar de gemeenschappen werden opgeschort[172]. De tweede aanpassing van de begroting 2016, die op 28 november werd ingediend, heeft een oplossing geboden voor die ontoereikende kredieten[173]. De ministerraad heeft op 24 november 2016 overigens een beraadslaging[174] goedgekeurd krachtens artikel 70 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat. Die door de hoogdringendheid gemotiveerde beraadslaging wil de onmiddellijke vereffening van de verschuldigde bedragen mogelijk maken, zonder te wachten tot de Kamer de tweede begrotingsaanpassing 2016 goedkeurt[175].

Het Rekenhof stelt bovendien vast dat de regering een amendement bij het ontwerp van initiële algemene uitgavenbegroting 2017 zal moeten indienen om diezelfde kredieten erin op te nemen.

Het Rekenhof wijst er tot slot op dat de inschrijving van die nieuwe kredieten geen weerslag zal hebben op het vorderingensaldo van de overheid[176]. Ondanks het ontbreken van begrotingskredieten had de regering immers met de bovenvermelde uitgaven rekening gehouden en had ze deze als ESR-correcties geïntegreerd in het ontwerpbegrotingsplan dat aan de Europese Commissie werd bezorgd.

4 Redesign of de optimalisering van de werking van de federale administratie

Algemeen

De *redesign* is het in het regeerakkoord opgenomen efficiëntieprogramma dat in de federale administratie dienstoverschrijdende verbeteropportuniteiten identificeert en realiseert om de werkingskosten te reduceren en terzelfdertijd een betere dienstverlening aan burgers en bedrijven te waarborgen. Van bij de start (juli 2015) was de optimalisering opgebouwd rond welbepaalde trajecten:

---

171 Krachtens een protocol ("horizontaal protocol") gesloten tussen de federale Staat en de deelstaatentiteiten. Voor een meer algemeen overzicht wordt verwezen naar het 173e Boek van het Rekenhof, p. 87 en 88.

172 De bijzondere financieringswet voorziet in de storting van verwijlintresten wanneer de door de federale overheid verschuldigde betalingen te laat gebeuren.

173 *Parl. St.* Kamer, DOC 54, 2176/001.

174 Beraadslaging nr. 3233 van de tax van 24 november 2016.

175 Brieven A 5-3.714.460 L1 en A 3-3.714.460 B1 van 5 december 2016.

176 Algemene toelichting, p.28-29.

- centraal gecoördineerde federale aankopen (traject 1);
- inning van overheidsinkomsten (traject 2);
- vastgoedpatrimoniumbeheer van de overheid (traject 3);
- operationele excellentie in het domein veiligheid (traject 4);
- operationele excellentie in het domein gezondheid (traject 5);
- oprichting van de nieuwe horizontale entiteit (traject 6).

De 6 trajecten dienen als pilootprojecten voor andere verbetertrajecten. In november 2016 zijn aan het *redesign*-programma nog 2 trajecten toegevoegd:

- operationele excellentie in het domein van de studiediensten (traject 7);
- de digitale transformatie van de overheid (traject 8).

Zowel bij de opmaak van de initiële begroting 2016[177] als bij de eerste begrotingsaanpassing 2016[178] had de regering, voor de financiering van de *taxshift,* rekening gehouden met 100 miljoen euro efficiëntiewinsten uit de *redesign*-oefening van entiteit I. Voor 2017 had de regering deze winst toen op 200 miljoen euro geraamd[179].

Opbrengst redesign 2016
Voor zijn verslag van 18 juli 2016 had het Monitoringcomité op basis van informatie van de beleidscel van de minister van Ambtenarenzaken het beoogde rendement van de *redesign* voor 2016 beperkt tot 36,8 miljoen euro. Bij ontstentenis van een meerjarenraming heeft het Monitoringcomité dit rendement ook voor 2017 behouden[180].

Bij de opmaak van de ontwerpbegroting 2017 heeft de regering de budgettaire impact van de optimalisering voor 2016 teruggebracht tot 25 miljoen euro. Het verschil met het cijfer in het monitoringrapport van 18 juli 2016 (+11,8 miljoen euro) is als een technische correctie in de conclaafbeslissingen opgenomen. Hierdoor verhoogt de te leveren budgettaire inspanning voor 2016 met 11,8 miljoen euro.

Het vooropgestelde rendement 2016 van 25 miljoen euro wordt voor 60% (15 miljoen euro) verwacht van een meer efficiënt en doeltreffend inning- en invorderingsproces door de federale overheden (traject 2). De resterende 10 miljoen euro zal de regering realiseren door de investeringsdotatie aan de Regie der Gebouwen[181] (traject 3) met 10 miljoen euro te verminderen door middel van een kredietblokkering. Het Rekenhof merkt daarbij op dat deze onderbenutting[182] geen deel uitmaakt van de eigenlijke *redesign*-oefening, maar een besparingsoperatie inhoudt. Aan de openstaande verbintenissen kan de Regie immers niets meer wijzigen. Van de nieuwe verbintenissen die de Regie nog in 2016 vastlegt, zal zij dat jaar wellicht niet veel meer vereffenen.

---

177 *Parl. St.* Kamer, 13 november 2015, DOC 54 1350/001, *Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2016. Algemene Toelichting*, p. 15.

178 *Parl. St.* Kamer, 25 mei 2016, DOC 54 1803/001, *Aanpassing van de begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2016. Algemene Toelichting*, p. 12-13.

179 Ministerraad van 28 augustus 2015- begrotingsnotificaties 2016 – Tabel begrotingsconclaaf juli 2015.

180 Monitoringcomité, *Actualisatie 2016 en ramingen 2017*, 18 juli 2016, p. 6.

181 Basisallocatie 19 55 21 614103.

182 *Parl. St.* Kamer, 23 november 2016, DOC 54 2107/001, *Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2017. Algemene Toelichting*, p. 165.

Opbrengst redesign 2017
De regering heeft tijdens het begrotingsconclaaf 2017 het rendement van de optimalisering verhoogd tot 53,7 miljoen euro. Het verschil met het cijfer in het monitoringverslag van 18 juli 2016 (-16,9 miljoen euro) is in de conclaafbeslissingen als een technische correctie verwerkt. Het vermindert de te leveren budgettaire inspanning 2017 met dit bedrag.

De budgettaire impact 2017 zou voor 3,7 miljoen euro komen van een aantal *quick wins*[183] door het gegroepeerd aankopen van goederen en diensten (traject 1).

Met een vooropgesteld rendement van 40 miljoen euro[184 en 185] zou traject 2 (de inning van overheidsinkomsten) driekwart van de opbrengsten in 2017 van de *redesign*-oefening moeten opleveren.

Zoals in 2016, bedraagt het voorzien budgettair rendement van traject 3 (vastgoedpatrimoniumbeheer van de overheid) in 2017 10 miljoen euro. Deze besparing zou in 2017 worden aangerekend op de verschillende secties van de algemene uitgavenbegroting[186] in functie van de herstructureringsoefening die de Regie der Gebouwen zal opstarten.

5 Ontbrekende begrotingsdocumenten

Het Rekenhof stelt vast dat de begroting van het Poolsecretariaat, een staatsdienst met afzonderlijk beheer[187], niet ter goedkeuring is voorgelegd (wetsbepaling 5-01-1, zie tabel 4 van de algemene uitgavenbegroting[188]).

In tegenstelling tot de bepalingen van artikel 3 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut zijn de begrotingen van de parastatalen van categorie B niet toegevoegd aan de verantwoording van de begroting.

---

183 Buitenlandse dienstreizen: 0,7 miljoen euro; centraliseren van het drukwerk via Fedopress: 0,1 miljoen euro postbedeling: 1,8 miljoen euro; brandblusapparaten: 0,1 miljoen euro; financieringsmodel *e-procurement* – platform: 0,1 miljoen euro; samenwerking met de Koninklijke Militaire School voor opleidingen: 0,1 miljoen euro; juridische documentatie: 0,2 miljoen euro; studieopdrachten (of consultancy): 0,6 miljoen euro.

184 *Parl. St.* Kamer, 23 november 2016, DOC 54 2107/001, *Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2017. Algemene Toelichting* , p. 110.

185 Toepassing fiscale/sociale balans: 15 miljoen euro; acties op penale boetes: 8 miljoen euro; acties op schulden directe belastingen en BTW: 5 miljoen euro; professionele diesel: 1 miljoen euro; acties op dossiers die een gespecialiseerde en gecentraliseerde aanpak vereisen van het Bijzonder Invorderingscentrum: 5 miljoen euro; toepassing nieuwe domaniale wet en een betere toepassing van de fiscale balans voor de niet-fiscale schulden: 6 miljoen euro.

186 Op basis van concreet toewijsbare en verifieerbare besparingen zal de minister van Begroting de budgettaire rendementen van traject 1 en van traject 3 blokkeren op de betrokken begrotingskredieten of opleggen aan de betrokken instellingen door een verhoging van hun ESR-saldo.

187 Opgericht door de wet van 24 juli 2008 houdende diverse bepalingen (I) (artikelen 61-63).

188 *Parl. St.* Kamer, 23 november 2016, DOC 54 2109/002, *Ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017. Deel 2*, p. 579-646.

HOOFDSTUK II

Secties van de algemene uitgavenbegroting

Sectie 12 – FOD Justitie

1 Algemene toestand van de kredieten

De vereffeningskredieten van de FOD Justitie belopen in 2017 1.804,7 miljoen euro. Dit is 64,3 miljoen euro[189] meer dan in 2016, ondanks een lineaire besparing van 32,4 miljoen euro. De meest significante stijgingen worden hierna belicht. Daarnaast zijn er minder grote kredietstijgingen voor onderhoud, hulpverlening, medische en paramedische verzorging van de gedetineerden[190] (+1,46 miljoen euro), het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding[191] (+1 miljoen euro), erediensten[192] (+6,75 miljoen euro) en de Commissie voor Financiële Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden en aan de Occasionele Redders[193] (+150 duizend euro).

Bij de voorstelling op 15 oktober 2016 van het ontwerp van begroting 2017 verklaarde de regering dat Justitie 85 miljoen euro bijkomende middelen zou krijgen ten laste van de provisionele kredieten voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme[194], en meer in het bijzonder om de Staatsveiligheid te versterken. Uit de informatie van de administratie over de manier waarop die voorziening is berekend, blijkt dat er bij de vastleggingen 84,3 miljoen euro en bij de vereffeningen 84,9 miljoen euro[195] is voorbehouden voor Justitie, waarvan 18,5 miljoen euro voor de Staatsveiligheid.

2 Programma 12.40.2 – Dienst voogdij minderjarige vreemdelingen

In 2016 werd een bijkomend bedrag van 3,44 miljoen euro toegekend om de uitgaven te financieren voor de voogdij van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen. Dat bedrag was afkomstig van het provisionele krediet dat in 2016 in programma 03.41.1 was ingeschreven om er de niet-structurele uitgaven inzake asiel en migratie mee te dekken. Dat die kredieten in 2017 opnieuw zijn ingeschreven in de begroting van de FOD is het

---

189 Waarvan 10,1 miljoen euro afkomstig is van de Optifed-enveloppe en werd opgenomen in de basis voor de berekening van de toegekende kredieten.

190 Programma's 12-51-1 et 12-51-3.

191 Programma 12-56-6. Het niet-recurrente bijkomende krediet is toegekend in het raam van de nakende verhuizing van het Instituut en vormt geen herberekening van de dotatie volgens artikel 38 van de wet van 31 januari 2007 inzake de gerechtelijke opleiding.

192 Organisatieafdeling 12-59. Volumestijging voor de bezoldigingen van de erkende erediensten en de vrijzinnige afgevaardigden.

193 Programma 12-62-4. Om de financiële hulp te bespoedigen, meer bepaald voor de slachtoffers van de aanslagen van 22 maart 2016, werd de commissie uitgebreid van zes naar acht kamers om de dossiers te behandelen. In basisallocatie 12.62.40.11.00.03 werd een structureel krediet van 150.000 euro ingeschreven met het oog op de benodigde aanwervingen.

194 Basisallocatie 03.41.10.01.00.04.

195 Die kredieten zijn voor het merendeel recurrent: 68,9 miljoen euro bij de vastleggingen en 67,2 miljoen euro bij de vereffeningen.

gevolg van de beslissing van de ministerraad van 20 mei 2016 om de structurele kosten en de personeelskosten op te nemen in de toegekende kredieten (*phasing in*).

Volgens de ramingen van de dienst voogdij zullen er begin 2017 zo'n 4.000 voogdijen te beheren zijn (tegenover 3.800 in 2016) en zullen in de loop van dat jaar zo'n 1.300 voogdijen moeten worden toegewezen (2.625 in 2016). De achterstand bij de toewijzingen (912 eind 2015) zal dit jaar volledig worden weggewerkt.

3 Programma 12.51.0 – Bestaansmiddelenprogramma penitentiaire inrichtingen

Er is een bijkomend bedrag van 10 miljoen euro toegekend (waarvan 2 miljoen euro afkomstig is van de Optifed-enveloppe) voor de bezoldigingen van het statutair personeel[196]. Dit brengt het krediet voor 2017 op 369,6 miljoen euro.

Het Rekenhof is van oordeel dat met dat bijkomende bedrag slechts een deel van de maatregelen kan worden gefinancierd die werden genomen in het raam van het protocol nr. 436 van 30 mei 2016 tussen de minister van Justitie en sommige vakbonden. Dat protocol voorziet in de vervanging van elk personeelslid dat in 2016 en in 2017 vertrekt, tot het personeelsbestand 7.075 VTE's telt. Ook moeten er 480 personen worden aangeworven[197] waarvan 386 penitentiaire beambten. Het protocol voorziet verder in een flexibiliteitspremie voor personeelsleden die volgens de nieuwe werkmethode werken, en in een stijging van de nachtpremie.

Alleen al voor de premies schommelt de begrotingsraming tussen 17,7 en 22,9 miljoen euro op jaarbasis, waarbij de impact van de flexibiliteitspremie geraamd wordt op 8,7 à 14,0 miljoen euro.

De rationaliseringsinspanning die de penitentiaire inrichtingen tussen december 2015 en november 2016 leverden, zou daarentegen volgens de raming van de administratie een jaarlijkse besparing van 5,9 miljoen euro kunnen opleveren.

4 Programma 12.51.7 – Contractuele vergoedingen voor de nieuwe gevangenissen

In het raam van de uitvoering van de masterplannen I en II werd het Forensisch Psychiatrisch Centrum van Antwerpen opgericht, met een capaciteit van 180 plaatsen. Er werd een bijkomend bedrag van 8,9 miljoen euro ingeschreven[198] voor de opening van dat centrum. Hiervoor is nog geen datum bepaald maar de opening zal in elk geval begin 2017 plaatsvinden.

---

196 Basisallocatie 12.51.01.11.00.03.

197 Een deel van de uitgaven zou evenwel ten laste kunnen worden gelegd van de provisionele kredieten in basisallocatie 03.41.10.01.00.04 inzake de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme (beslissing van de minister van Begroting van 11 mei 2016). Uit de informatie van het departement blijkt immers dat bij de vastleggingen en bij de vereffeningen voorzien werd in een recurrent krediet van 5,1 miljoen euro voor de penitentiaire inrichtingen.

198 Basisallocatie 12.51.71.12.11.36.

5 Programma 12.56.0 – Bestaansmiddelenprogramma gewone rechtsmachten

Er is een bijkomend bedrag van 9,04 miljoen euro toegekend (waarvan 7 miljoen euro afkomstig is van de Optifed-enveloppe) voor de bezoldigingen van het statutair personeel van de gewone rechtsmachten[199].

Een deel (2,04 miljoen euro) daarvan is bedoeld voor de bezoldigingen van de assessoren gespecialiseerd in klinische psychologie van de zes kamers voor de bescherming van de maatschappij (opgericht door de wet van 5 mei 2014 betreffende de internering van personen[200]). Het kader voor die kamers werd vastgelegd bij koninklijk besluit[201]. Ze zijn operationeel sinds 1 oktober 2016. Het saldo wordt verdeeld over de bezoldigingen van het statutair (6 miljoen euro) en het niet-statutair personeel (1 miljoen euro).

In het raam van de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme werden in 2016 diverse medewerkers voor de rechterlijke orde aangeworven en aangesteld ten laste van de provisionele kredieten in programma 03-41-1 (provisie bedoeld voor de strijd tegen het terrorisme)[202]. In 2017 zal die personeelsaanwas volgens de algemene beleidsnota[203] aanhouden ten laste van de provisionele kredieten: 338 medewerkers, waaronder 62 magistraten, voor een kost van naar schatting 15,1 miljoen euro op jaarbasis.

Uit de informatie die de administratie meedeelde, blijkt inderdaad dat binnen die provisie een recurrent krediet van 27,8 miljoen euro werd gereserveerd voor de rechterlijke macht. De bestemming ervan wordt echter niet gepreciseerd.

6 Programma 12.56.05 – Ondersteuning inning verkeersboetes (Crossborder-project)

Dit project werd goedgekeurd tijdens het begrotingsconclaaf[204]. Het is het resultaat van de gedeeltelijke omzetting naar Belgisch recht[205] van een Europese richtlijn[206] die het makkelijker moet maken informatie uit te wisselen over inbreuken tegen de verkeersveiligheid. Het is de bedoeling de verkeersveiligheid te verhogen door een doeltreffender uitwisseling van gegevens uit de kentekenregisters om de identificatie en de vervolging van verkeersovertreders in de Europese Unie te vergemakkelijken.

In dat kader besliste de regering de procedure voor het innen van verkeersboetes bij Belgische en buitenlandse overtreders te vereenvoudigen. Hiertoe heeft zij in het ontwerp

---

199 Basisallocaties 12.56.01.11.00.03 en 11.00.04.

200 Belgisch Staatsblad van 9 juli 2014.

201 Koninklijk besluit van 18 november 2015 houdende vaststelling van de personeelsformatie van de effectieve en plaatsvervangende assessoren bij de strafuitvoeringsrechtbanken bij de rechtbanken van eerste aanleg ter zetel van de hoven van beroep, Belgisch Staatsblad van 1 december 2015.

202 Drie koninklijke besluiten (21 juli, 26 september en 3 november 2016) houdende de gedeeltelijke verdeling van die provisionele kredieten, betreffen onder andere die aanwervingen, voor in totaal 1.328.535 euro.

203 Cf. algemene beleidsnota, Justitie, 3 november 2016, *Parl. St.* Kamer, DOC 54 2111/21, p. 11-12.

204 Ministerraad van 20 oktober 2016, notificatie punt 31, p. 20.

205 Wet tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, en wet van 19 mei 2010 houdende oprichting van de Kruispuntbank van de voertuigen.

206 Richtlijn (EU) 2015/413 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015, ook wel *Crossborder* genoemd.

van begroting 2017 voor 27,96 miljoen euro aan kredieten ingeschreven ten laste van drie nieuwe basisallocaties[207].

Volgens de algemene beleidsnota van de minister[208] beogen die kredieten de financiering van verschillende uitgaven zoals het versturen van brieven door de politieparketten, de verdere automatisering van het dossierbeheer op basis van een boetedatabank, de outsourcing van een deel van de taken van het politieparket naar een callcenter en een backoffice van bpost, en de creatie van een website voor het beheer van de informatie en de elektronische betaling van verkeersboetes. Die uitgaven zouden worden gedekt door de groei van de ontvangsten die verband houden met de boeten, geraamd op 82,8 miljoen euro[209]. Dit bedrag is als volgt berekend: 5 miljoen boetes vermenigvuldigd met het geraamde bedrag van elke boete (91,75 euro)[210]. Dit komt neer op een totale ontvangst van 459 miljoen euro, dit is 150 miljoen euro meer dan in vergelijking met de jaren 2012-2014. Hiervan zou 55% terugvloeien naar de federale Staat, het saldo naar de gewesten. Het Rekenhof beschikt niet over precieze informatie over de berekeningswijze van het deel van de federale Staat.

Voor de uitvoering van dat project moeten diverse overheidsopdrachten worden gegund en moeten diverse wetteksten en reglementaire teksten worden aangenomen. Daarom voorziet de administratie in de implementatie ervan tegen 1 juli 2017. De inning van de ontvangsten zal driemaandelijks worden opgevolgd.

7 Programma 12.56.1 – Tweedelijnsbijstand

Deze materie is het voorwerp van twee hervormingen.

De eerste trad in werking op 1 september 2016 en vloeit voort uit de wet van 6 juli 2016 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand. Die wet houdt rekening met alle middelen van toegang tot rechtsbijstand van de aanvrager, en ze legt een bijdrage op (10 à 50 euro) om de begunstigde van de bijstand te responsabiliseren.

De tweede[211] is bijna klaar en wil een duurzame financiering tot stand brengen waarbij de advocaten een vergoeding zullen kunnen ontvangen en de Staat die begrotingspost zal kunnen beheersen[212] via de oprichting van een "Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand". Dat fonds zou worden gestijfd met retributies geïnd in burgerlijke

---

207 Basisallocaties 12.56.05.12.11.04 (werkingsuitgaven informatica), 12.11.24 (werkingsuitgaven verbonden aan de inning) en 74.22.04 (investeringsuitgaven informatica). Die laatste vervangt basisallocatie 12.40.02.74.22.04 waarin de notificaties initieel voorzagen, en heeft betrekking op een eenmalige uitgave van zo'n 5,26 miljoen euro die wordt gefinancierd met de niet-bestemde reserve van het Fonds voor verkeersveiligheid (deel Justitie) en die is ingeschreven in de middelenbegroting, diverse niet-fiscale ontvangsten (titel I, sectie II, hoofdstuk 12, artikel 06.00.01, littera 01).

208 Cf. algemene beleidsnota, Justitie, 3 november 2016, *Parl. St.* Kamer, DOC 54 2111/21, p. 30-31.

209 Middelenbegroting, titel I, sectie I, artikel 38.00.02, boeten van veroordelingen in allerhande zaken, die evolueren van 145,8 (2016) naar 248,9 miljoen euro (2017). Het gaat om nettobedragen na aftrek van de totale ontvangst van 459 miljoen euro van het deel van de boeten dat ten goede komt aan de gewesten.

210 Die cijfers houden rekening met een significante stijging van het aantal boeten (+900.000, waarvan 400.000 zouden resulteren uit de betere informatie-uitwisseling tussen landen) en met het geraamde gemiddelde bedrag van elke boete (van 75 tot 91,75 euro).

211 Wetsvoorstel tot oprichting van een fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand, 25 oktober 2016, *Parl. St.* Kamer, DOC 54 1851/006.

212 Cf. algemene beleidsnota, Justitie, 3 november 2016, *Parl. St.* Kamer, DOC 54 2111/21, p. 13-14.

zaken, in strafzaken en in procedures voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Het bedrag ervan wordt door de Koning bepaald en mag niet lager zijn dan 20 euro en niet hoger dan 40 euro.

Bovenop de gebruikelijke middelen voor de vergoeding van advocaten belast met de juridische bijstand[213] en voor de bureaus voor juridische bijstand[214], zijn in het ontwerp van begroting nieuwe uitgavenkredieten ingeschreven (14,78 miljoen euro voor de juridische bijstand en 1,3 miljoen euro voor de bureaus voor juridische bijstand). Die zijn ten laste van de 16,088 miljoen euro aan bestemde ontvangsten die in de middelenbegroting zijn ingeschreven[215]. Het Rekenhof beschikt niet over informatie over de manier waarop die ontvangsten werden geraamd[216].

8 Programma 12.56.03 – Bestaansmiddelenprogramma

Financiële hulp aan organisaties

In dit nieuwe activiteitenprogramma zijn voor 8,2 miljoen euro aan kredieten ingeschreven[217]. Met dit krediet wordt, op basis van een overeenkomst, een financiële toelage toegekend aan de gemeenten, provincies, intercommunale samenwerkingsstructuren, verenigingen zonder winstoogmerk en stichtingen van openbaar nut. Met die toelage wordt de aanwerving gefinancierd van personeel belast met de begeleiding van een dienstverlening, een werkstraf, een opleiding of een behandeling in het kader van een gerechtelijke maatregel, in zoverre die begeleiding niet samenvalt met een opdracht van de justitiehuizen[218].

De verantwoordingen verschaffen geen precieze informatie over die kredieten. Ze melden enkel dat "de middelen van het gewezen Veiligheidsfonds direct in de begroting van Justitie zijn ingeschreven".

Volgens het departement zullen die kredieten de uitgaven financieren die vanaf 1 januari 2017 door de primaire uitgaven van de federale Staat worden gedragen als gevolg van de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid. Voordien waren ze ten laste van het Veiligheidsfonds 'Globaal Plan' van de vroegere RSZPPO en de DIBISS[219]. Het Rekenhof beschikt niet over informatie over de manier waarop het krediet is berekend.

---

213 Basisallocatie 12.56.11.34.41.45.

214 Basisallocatie 12.56.11.34.41.46.

215 Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, artikel 38.50.03 - Opbrengsten van retributies geïnd in burgerlijke zaken, in strafzaken en in de zaken voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Opbrengsten toegewezen aan het programma 12-56-1).

216 Het zou kunnen gaan om een raming van het aantal zaken, vermenigvuldigd met de kleinste retributie waarin het ontwerp voorziet (20 euro).

217 Basisallocatie 12.56.06.45.23.01.

218 Koninklijk besluit van 26 december 2015 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder organisaties een financiële hulp kunnen genieten voor de aanwerving van personeel belast met de begeleiding van gerechtelijke maatregelen.

219 Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten, Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels.

Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

1 Algemene opmerkingen in verband met de begroting van de FOD

Het Rekenhof stelt vast dat de kredieten van sectie 13 in de ontwerpbegroting 2017 stijgen tegenover 2016. De vastleggingskredieten stijgen van 1.366,5 miljoen euro naar 1.437,2 miljoen euro, de vereffeningskredieten gaan van 1.357,7 naar 1.431,1 miljoen euro.

Die stijging vloeit hoofdzakelijk voort uit:

- de heropneming van de kredieten (22,1 miljoen euro) voor asiel en migratie (*phasing-in*);
- de inschrijving in de begroting van de FOD Binnenlandse Zaken[220] van kredieten die vroeger waren opgenomen in de begroting van de Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels (DIBISS), ten belope van nagenoeg 45 miljoen euro voor de vastleggingskredieten en 38 miljoen euro voor de vereffeningskredieten;
- het optrekken van de kredieten bestemd voor het Federaal Europees Fonds voor Asiel en Migratie en Interne Veiligheid (ongeveer 15 miljoen euro vastleggingskredieten en 24 miljoen euro vereffeningskredieten).

De dotatie aan Fedasil wordt overigens verminderd met 17,4 miljoen euro en bepaalde kredieten ingeschreven in de begroting van de FOD Binnenlandse Zaken worden overgeheveld naar de begroting van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister.

2 Kredietverhogingen

Organisatieafdelingen 55 – Vreemdelingenzaken en 60 – Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen

Overeenkomstig de beslissing van de ministerraad van 22 april 2016[221] werd een *phasing-in* toegepast om de recurrente uitgaven in samenhang met de asielcrisis die in 2016 werden gefinancierd via een interdepartementale provisie, op te nemen in de verschillende begrotingen in kwestie. Voor de FOD Binnenlandse Zaken heeft die operatie betrekking op een bedrag van 22,1 miljoen euro aan kredieten die voornamelijk zijn uitgesplitst over verschillende programma's binnen Vreemdelingenzaken en het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (CGVS). Die kredieten zijn vooral bedoeld voor de financiering van het extra personeel[222] dat werd aangeworven om de crisis het hoofd te bieden. Op basis van de verantwoordingen van de begroting kan niet worden uitgemaakt of het ingeschreven bedrag zal volstaan, inzonderheid in de veronderstelling dat het volledige personeel in 2017 in dienst zou worden gehouden.

Programma 13.56.8 –Lokale integrale veiligheid

In het kader van de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid[223] wordt het beheer van de financiële middelen ingeschreven in de begroting van de DIBISS[224] vanaf

---

220 Programma 13.56.8: Lokale integrale veiligheid.

221 Beslissingen van de ministerraad van 22 april 2016, Notificaties conclaaf begrotingscontrole 2016, p. 10 en 11.

222 120 VTE voor Vreemdelingenzaken en 36 VTE voor het CGVS.

223 Algemene toelichting, *Parl. St.* Kamer, DOC 54 2107/001, p. 169. Het wetsontwerp houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid werd nog niet ingediend bij de Kamer.

224 Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels.

1 januari 2017 overgeheveld naar de FOD Binnenlandse Zaken. Deze middelen dekken de preventie- en veiligheidsmaatregelen (gesubsidieerde actieplannen, supralokaal budget, enz.) die zijn genomen door de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken. Daartoe werd een krediet van meer dan 45 miljoen euro ingeschreven in programma "Lokale integrale veiligheid" [225]. Dit biedt de mogelijkheid subsidies aan de lokale overheden toe te kennen in het kader van de gesubsidieerde actieplannen en de maatregelen "gemeenschapswachten".

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

Het gaat om de tenuitvoerlegging van het programma voor hervestiging en herplaatsing, waarin de besluiten van de Raad 2015/1523 en 2015/1601 voorzien, en waarvoor extra middelen aan België worden toegekend. De FOD Binnenlandse Zaken werd als verantwoordelijke aangewezen voor het goede beheer van de Europese subsidies die aan België worden toegekend in het kader van de programmatie 2014-2020 van de activiteiten van het Fonds AMF en ISF.

Voor 2017 belopen de vastleggingskredieten 35,2 miljoen euro (10,2 miljoen euro in 2016) en de vereffeningskredieten 32,2 miljoen euro (8,7 miljoen euro in 2016).

Parallel daarmee stijgen de ontvangsten in de middelenbegroting[226] op significante wijze van 14,7 miljoen euro in 2016 naar 33,4 miljoen euro in 2017.

Om de liquiditeitsproblemen op te lossen die voortvloeien uit de laattijdige storting van de Europese subsidies, laat artikel 2.13.7 van de algemene uitgavenbegroting het fonds toe een debetpositie in te nemen. Voor het jaar 2017 heeft dat artikel de vastleggingsmachtiging vastgesteld op 35,1 miljoen euro (41,4 miljoen euro in 2016) en de debetpositie bij de vereffeningen op 9,2 miljoen euro (14,6 miljoen euro in 2016).

3 Kredietverminderingen

Dotatie Fedasil

In sectie 13 van de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2017 werd een krediet (259,87 miljoen euro) ingeschreven voor de dotatie aan het Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil), 17,4 miljoen euro minder dan in 2016. De ministerraad heeft overigens op 15 april 2014[227] beslist dat de dotatie vanaf 2016 tot 2019 zou worden verminderd met 20 miljoen euro. De ministerraad van 20 oktober 2016[228] heeft die vermindering opgetrokken naar 22 miljoen euro in 2017. De vermindering werd toegepast op het krediet van 2016[229], rekening houdend met de indexering en het aantal te voorziene

---

225 Programma 13.56.8, basisallocatie 13.81.12.11.02 (0,58 miljoen euro) en 13.81.43.22.01 (44, 95 miljoen euro).

226 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 het programma 13-71-1).

227 Beslissingen van de ministerraad van 15 april 2014, notificaties begroting 2015, p. 22.

228 Beslissingen van de ministerraad van 20 oktober 2016, budgettaire notificaties 2016 – 2017, p. 16.

229 De ministerraad heeft op 20 mei 2016 toelating gegeven voor de uitzonderlijke overdracht naar het agentschap van een bedrag van 300 miljoen euro vanuit de interdepartementale provisie bestemd voor de asielcrisis (koninklijke besluiten van 26 mei 2016 en 16 september 2016). Dat bedrag werd dus niet opgenomen in de berekeningsbasis.

opvangplaatsen, alsook met de structurele herintegratie (*phasing in*) van de kredieten (0,48 miljoen euro) voor het programma "vrijwillige terugkeer".

De regering zal overigens een reeks besparingsmaatregelen voorstellen die vervolgens door Fedasil zullen worden uitgevoerd. Ook zal een audit bij de Dienst Vreemdelingenzaken en Fedasil plaats vinden. In het licht van het resultaat hiervan zal een evaluatie gebeuren vóór de begrotingscontrole van de begroting 2017. Er moet daarenboven een nieuw capaciteitsplan worden geïmplementeerd om het aantal opvangplaatsen structureel te verminderen van 36.000 naar 16.000.

Op basis van de verantwoordingen is het niet duidelijk of de dotatie zal volstaan om de geplande activiteiten voor de vrijwillige terugkeer te financieren en om tegemoet te komen aan het effectieve ritme van de daling van de crisiscapaciteit die in 2015 en 2016 werd ingesteld.

Het Rekenhof merkt eveneens op dat in tegenstelling tot de begroting 2016, geen provisie voor asiel en migratie voor 2017 is ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting. Als de aan Fedasil toegekende kredieten ontoereikend zouden zijn, is het niet mogelijk op die provisie terug te vallen, zoals in 2016. Het eventuele tekort zou niettemin kunnen worden gefinancierd door de reserves waarover het Agentschap beschikt. De beschikbare reserves bedroegen eind 2015 nagenoeg 53 miljoen euro.

Bovenop de dotatie geniet Fedasil 29,6 miljoen euro ontvangsten voor orde als verantwoordelijke overheid in België voor het Europees Vluchtelingenfonds evenals voor de controle van de door de Commissie gestorte gelden. Dat bedrag wordt volledig overgenomen in de uitgaven voor orde.

Tussenkomsten ten voordele van SHAPE
De kredieten in de begroting van de FOD Binnenlandse Zaken voor de tussenkomsten van de federale Staat ten voordele van SHAPE worden vanaf 1 januari 2017 overgeheveld naar de begroting van de FOD Kanselarij. Het gaat om de basisallocaties:

- 13.50.30.12.11.11: werkingsuitgaven in het kader van de niet-bewapende bescherming van de site van SHAPE (krediet van 3,15 miljoen euro in 2016);
- 13.54.80.35.40.19: tussenkomst van de Staat ten voordele van SHAPE met het oog op de bescherming van de vestiging tegen brand (krediet van 1,67 miljoen euro in 2016).

4 Kredieten bestemd voor de strijd tegen terrorisme en radicalisme

De uitgaven in samenhang met de strijd tegen het terrorisme betreffen het project PNR[230], de geïntegreerde permanentie van het Crisiscentrum[231], het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse[232] (OCAD), twee projecten voor de dienst Vreemdelingenzaken (namelijk de oprichting van een cel radicalisme en de wederoprichting van de gerechtelijke cel[233]) en

---

230 Dat project betreft de invoering van een register van namen van vliegtuigpassagiers waarvoor een bedrag van 5,3 miljoen euro wordt gevraagd.

231 Er wordt een bedrag van 1,9 miljoen euro gevraagd.

232 Voor een bedrag van 1,1 miljoen euro.

233 Voor een bedrag van 0,9 miljoen euro.

Fedasil[234]. Ze werden door het departement op 9,2 miljoen euro geraamd voor 2017. In de begroting van de FOD is daarvoor echter geen enkel krediet ingeschreven. Die uitgaven zouden bijgevolg ten laste moeten worden genomen van de provisie voor de strijd tegen terrorisme en radicalisme, opgenomen in de begroting van de FOD Budget en Beheerscontrole. Uit de van de administratie ontvangen informatie blijkt dat dat bedrag wel degelijk voor die verschillende projecten werd gereserveerd binnen die provisie. Het gaat om recurrente kredieten, behalve de kredieten van 1,5 miljoen euro voor het Crisiscentrum.

Ter informatie wordt vermeld dat in 2016 in dat kader 5,8 miljoen euro werd gevraagd, en dat op 21 november 2016 1,3 miljoen euro kredieten vanuit die provisie werden overgedragen.

---

[234] Voor een bedrag van 0,1 miljoen euro.

Sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging

1 Werkings- en investeringskredieten

Vereffeningskredieten

De totale *vereffeningskredieten* bedragen 2.480,75 miljoen euro en stijgen met 142 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2016. Deze stijging houdt rekening met een besparing van 46,5 miljoen euro in uitvoering van het begrotingsconclaaf van oktober 2014[235]. Ze is in hoofdzaak toe te schrijven aan de toename van de investeringskredieten[236]. Deze bedragen 288,9 miljoen euro of 171 miljoen euro meer dan ingeschreven in de aangepaste begroting 2016 (117,9 miljoen euro)[237].

De toename van de investeringskredieten is onder meer te wijten aan de integratie van 100 miljoen euro uit de interdepartementale provisie. Defensie zal dit bedrag integraal gebruiken voor de aflossing van het bestaande encours[238]. Het departement volgt daarmee de aanbeveling om deze kredieten in de begrotingsprogramma's van Defensie op te nemen[239], gelet op hun noodzakelijke karakter.

De toename van de investeringskredieten is ook te wijten aan de integratie van 54 miljoen euro uit de eindsaldi van de afgeschafte organieke begrotingsfondsen 16.1, 16.2 en 16.3[240]. De regering besliste immers de eindsaldi van die fondsen voor 200 miljoen euro over te hevelen naar het in 2016 opgerichte begrotingsfonds 16.4[241]. Defensie zal dit bedrag in de periode 2017-2019 aanwenden om de nieuwe investeringen in materieel op korte termijn (cf. vastleggingskredieten) te vereffenen. Voor 2017 schrijft Defensie hiervoor dus 54 miljoen in zijn begroting[242] in.

De regering nam deze financieringsmethode ook mee in haar strategische visie voor Defensie van 29 juni 2016[243]. In zijn beleidsnota m.b.t. het begrotingsjaar 2017 bevestigt de minister van Landsverdediging deze werkwijze[244]. Het vormt tevens één van de

---

235 Ministerraad van 15 oktober 2014 – Begrotingsconclaaf 2015, p. 16.

236 Het betreffen alle kredieten met ESR-code 7.

237 De regering verhoogde in de loop van 2016 de vereffeningskredieten inzake investeringen tot 228,7 miljoen euro (toestand oktober) door de toekenning van bijkomende middelen uit de interdepartementale provisie voor de aflossing van het encours (100 miljoen euro) en in het kader van de strijd tegen het terrorisme.

238 De voorziene uitgaven op de activiteit 50.2.2. vernieuwing van hoofdmaterieel voor het begrotingsjaar 2017 bedragen 153,3 miljoen euro waarvan 100 miljoen wordt gefinancierd via de kredieten verkregen uit de interdepartementale provisie.

239 *Parl. St.* Kamer, 27/11/2015, DOC 54 1351/002, p63 en 06/06/2016, DOC 54 1804/002, p. 53-54.

240 Fonds 16.1 Prestaties van derden, fonds 16.2 Verkoop materiaal & fonds 16.3 Verkoop onroerende goederen.

241 Fonds 16.4 voor wedergebruik van de ontvangsten voortvloeiend uit prestaties tegen betaling, vervreemding van overtollig geworden materieel, waren of munitie en uit de vervreemding van onroerende goederen die deel uitmaken van het aan het beheer van de minister van Defensie toevertrouwd patrimonium.

242 Voor 2018 en 2019 voorziet Defensie respectievelijk 68,8 miljoen en 77,3 miljoen euro.

243 De ministerraad van 29 juni 2016 heeft akte genomen van deze strategische visie.

244 *Parl. St.* Kamer, 28 oktober 2016, DOC 54 2111/006, *Algemene beleidsnota van de minister van Landsverdediging*, p. 15-27.

uitgangspunten voor de financiering van de meerjareninvesteringen, zoals opgenomen in het wetsontwerp over de militaire programmering van investeringen 2016-2030[245].

De ministerraad van 20 oktober 2016 besliste dat de overheveling van 200 miljoen euro ESR-neutraal moet zijn op het moment van de levering van het militaire materieel dat Defensie hiermee aankoopt[246]. De aankoop van legermateriaal moet volgens ESR immers pas op het moment van de levering in het vorderingensaldo worden opgenomen.

Voor het begrotingsjaar 2017 verwacht Defensie een militaire levering van 5 miljoen euro. Defensie moet bijgevolg enkel dit bedrag binnen zijn uitgavenkredieten compenseren. De regering moet van het bijkomende vereffeningskrediet van 54 miljoen euro dus enkel 5 miljoen euro in het vorderingensaldo 2017 opnemen[247]. Het resterend bedrag van 49 miljoen euro moet de regering pas in rekening van het vorderingensaldo brengen bij de levering van het corresponderende militaire materieel in latere begrotingsjaren.

Vastleggingskredieten

De toegekende vastleggingskredieten bedragen 2.550,9 miljoen euro, dit is een stijging van 303,5 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2016[248]. Zoals bij de vereffeningskredieten, houdt deze stijging rekening met een besparing van 43,6 miljoen euro in uitvoering van het begrotingsconclaaf van oktober 2014. Ook hier is deze stijging vooral toe te schrijven aan een toename van de investeringskredieten. Deze bedragen 363,8 miljoen euro, met name 348,2 miljoen euro meer dan de kredieten ingeschreven in de aangepaste begroting 2016 (15,6 miljoen euro)[249].

De toename is vooral toe te schrijven aan de integratie van vermelde interdepartementale provisie voor de noodzakelijke investeringsuitgaven (30 miljoen euro), de overheveling van de eindsaldi van voornoemde organieke fondsen (190 miljoen euro) en de toekenning van een bijkomend krediet van 88,6 miljoen euro in het kader van de investeringen opgenomen in de bijlagen van het voormeld wetsontwerp houdende de militaire programmering voor de periode 2016-2030[250]. Zoals beslist in de ministerraad van 20 oktober 2016, is de budgettaire vereffening van dit laatste krediet echter pas mogelijk vanaf 2020.

---

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

246 Zowel bij de goedkeuring van de maatregelen bij het begrotingsconclaaf, als bij de Goedkeuring van het voorontwerp van wet houdende de programmering van de militaire investeringen voor de periode 2016-2030.

247 Het resterend bedrag van 49 miljoen euro mag dus in mindering gebracht van vorderingensaldo

248 De regering verhoogde in de loop van 2016 de vastleggingskredieten inzake investeringen tot 102 miljoen euro (toestand eind november 2016) onder meer door de toekenning van bijkomende middelen uit de interdepartementale provisie voor dringende investeringen (69 miljoen euro) en in het kader van de strijd tegen het terrorisme.

249 De regering verhoogde in de loop van 2016 de vereffeningskredieten inzake investeringen tot 228,8 miljoen euro (toestand eind november 2016) door de toekenning van bijkomende middelen uit de interdepartementale provisie, onder meer voor de aflossing van het encours en in het kader van de strijd tegen het terrorisme.

250 Het betreft investeringen die een eerste aanzet geven aan het doorbreken van de huidige tekorten inzake individueel materieel en gevechtsvoertuigen voor de landstrijdkrachten, die de operationaliteit van de gevechtsvliegtuigen moeten blijven verzekeren en die de toekomst voor de fregatten moeten helpen uittekenen.

Meerjarenbegroting
Het bedrag dat de regering heeft begroot voor de uitvoering van het investeringsprogramma 2016-2030 (cf. voormeld wetsontwerp) bedraagt 9,2 miljard euro. De budgettaire vastleggingen zijn mogelijk vanaf 2017. De regering besliste om de vereffeningskredieten hiervoor pas in de periode 2020-2030 vrij te maken.

Zoals aangegeven hierboven, heeft de regering voor 2017 hiervoor 88,6 miljoen euro aan vastleggingskredieten ingeschreven. De belangrijkste budgettaire vastleggingen zijn evenwel gepland voor 2018 en 2019[251].

De verantwoording bij de algemene uitgaven van Defensie bevat een meerjarenbegroting voor de periode 2015-2019. Dit meerjarenoverzicht houdt voor 2018 en 2019 echter geen rekening met die budgettaire vastleggingen.

De meerjarenbegroting laat dus niet toe de volledigheid van de geplande verbintenissen van Defensie op middellange termijn te beoordelen. Dit beantwoordt niet aan de geest van artikel 124/3, 1ste lid, van de comptabiliteitswet van 22 mei 2003[252].

---

[251] 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).

[252] Dit artikel bepaalt dat de begroting van de federale Staat zich moet inschrijven in een begrotingskader voor middellange termijn, dat de regeerperiode dekt en minimaal een periode van drie jaar bestrijk. De meerjarige begrotingsplanning bevat onder meer de prognoses voor elke belangrijke uitgaven– en ontvangstenpost van de overheid, bij ongewijzigd beleid.

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

1 Nieuwe begrotingsstructuur

Tijdens het begrotingsconclaaf besliste de regering de begrotingsstructuur van sectie 17 te vereenvoudigen[253]. In de nieuwe structuur zijn de personeelskredieten van de organisatieafdelingen 40 (Algemene leiding, geïntegreerde werking en coördinatie, CG+ATS), 41 (Algemene directie bestuurlijke politie), 42 (Algemene directie gerechtelijke politie, DGJ) en 43 (Algemene directie van het middelenbeheer en de informatie) samengebracht in twee activiteiten van het programma Personeelsuitgaven[254]. Binnen organisatieafdeling 43 zijn bovendien diverse activiteiten gereserveerd voor de uitgaven die verband houden met de detachering van de personeelsleden van de algemene reserve naar de lokale politie (ingevolge de omzetting van de bijbehorende variabele kredieten in limitatieve kredieten vanaf 1 januari 2017) en voor de uitgaven die verband houden met de detachering van personeelsleden naar andere eenheden van de federale politie. De werkings- en de investeringskredieten van de organisatieafdelingen 40, 41 en 42 zijn dan weer samengebracht in een apart programma.

De begrotingsstructuur van de Politie zoals die tot de begroting 2016 bestond, werd goedgekeurd naar aanleiding van de opmaak van de begroting 2007 om rekening te houden met de inwerkingtreding van de wet van 20 juni 2006[255]. De wijzigingen die destijds werden ingevoerd, beantwoordden slechts gedeeltelijk aan de verplichting om een programmabegroting[256] op te stellen, maar de uitsplitsing, op basis van de voornaamste opdrachten, van de personeelsuitgaven binnen de programma's hielp de budgettaire transparantie te verbeteren. Die wijzigingen werden goedgekeurd in het kader van de modernisering van de rijkscomptabiliteit en waren bedoeld om een doeltreffendere controle van de bestemming en de aanwending van de kredieten mogelijk te maken.

De huidige structuur komt niet beter dan vroeger tegemoet aan de vereisten van een programmabegroting die het parlement nodig heeft om de kosten van de verschillende begrotingsbeleidsmaatregelen te evalueren. Door een drastische beperking van het aantal basisallocaties voor personeelsuitgaven en in mindere mate voor werkings- en investeringsuitgaven, vermindert de budgettaire transparantie.

Daarenboven zal het groeperen van basisallocaties de vergelijking van de kredieten tussen 2017 en de voorgaande jaren bemoeilijken.

Tot slot hebben artikel 52 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat evenals verschillende

---

253 Beslissingen van de ministerraad van 20 oktober 2016, notificaties begrotingsconclaaf 2016, p. 22.

254 Vaste uitgaven en niet-recurrente uitgaven.

255 Wet van 20 juni 2006 tot wijziging van bepaalde teksten betreffende de geïntegreerde politie.

256 Deze verplichting werd reeds opgelegd door de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit en werd overgenomen in artikel 48 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat. Dat artikel luidt: *De algemene uitgavenbegroting voorziet in en verleent machtiging voor de uitgaven, per programma, van het algemeen bestuur. De kredieten voor de programma's groeperen onderscheidenlijk de begrotingsmiddelen die betrekking hebben op de werkingskosten en op de doelstellingen van de activiteitenprogramma's.*

wetsbepalingen die recurrent in de algemene uitgavenbegroting worden opgenomen, de mogelijkheden tot herverdeling van de kredieten aanzienlijk uitgebreid. Hierdoor kunnen deze gemakkelijker worden beheerd binnen een programmabegroting.

Het Rekenhof merkt eveneens verschillende wijzigingen op in verband met de aan de verkeersveiligheid toegekende kredieten. Zo zal het toewijzingsfonds politiezones in het kader van de verkeersveiligheid (fonds 66.61) niet meer worden gebruikt vanaf 1 januari 2017[257]. Tot dan werden de ontvangsten uit penale verkeersboetes voor een deel via dat fonds toegewezen aan de lokale politiezones en aan de federale politie, waarna het saldo werd toegekend aan gemeenschappelijke projecten van de geïntegreerde politie, aan de FOD Justitie en aan de FOD Mobiliteit en Vervoer.

In de ontwerpbegroting 2017 van de Federale Politie is een bedrag van 112,6 miljoen euro[258] aan kredieten ingeschreven tegenover twee nieuwe basisallocaties[259].

Daarnaast werd 18,872 miljoen euro aan limitatieve kredieten ingeschreven bij twee afzonderlijke activiteiten die werden gecreëerd binnen programma 17.90.2 - Geïntegreerde werking en programma 17.90.3 - Gemeenschappelijke uitgaven federale politie[260].

2 Kredietverhogingen

Tussen 2016 en 2017 zijn de kredieten van de begroting van de Federale Politie zowel voor de vastleggingen als voor de vereffeningen met nagenoeg 160 miljoen euro gestegen. De stijging hangt hoofdzakelijk samen met enerzijds de inschrijving van twee nieuwe dotaties binnen organisatieafdeling 90[261], bestemd voor de lokale politiezones in het kader van de verkeersveiligheid, en anderzijds met de vermeerdering van een dotatie voor de meergemeentepolitiezones en de gemeenten om de extra kosten te dragen die voortvloeien uit de politiehervorming[262].

De kredieten voor de personeelskosten stijgen van 824,26 naar 832,31 miljoen euro[263]. Bij de voorstelling van de ontwerpbegroting op 15 oktober 2016 heeft de regering echter te kennen gegeven dat ze de manschappen wilde verhogen door voor 2017 de jaarlijkse aanwervingsnorm op te trekken van 800 naar 1.400 VTE[264]. Uit door de administratie

---

257 De wet van 6 december 2005 betreffende de opmaak en financiering van actieplannen inzake verkeersveiligheid zou bijgevolg moeten worden gewijzigd.

258 De ontwerpbegroting kent aan de FOD Justitie ook 5% van de ontvangsten toe, en de FOD Mobiliteit en Vervoer ontvangt een bedrag van 300.000 euro.

259 BA 17.90.11.43.51.10 - Dotatie aan lokale politiezones in het kader van het Verkeersveiligheidsfonds (97 miljoen euro) en BA 17.90.11.43.51.11 - Dotatie aan lokale politiezones in het kader van het saldo Verkeersveiligheidsfonds (15,6 miljoen euro).

260 13 miljoen euro voor programma 17-90-2 (activiteit "Verkeersveiligheidsfonds, gedeelte gemeenschappelijke aankopen") en 5,872 miljoen euro voor het nieuwe programma 17-90-3 (activiteit "Verkeersveiligheidsfonds, gedeelte Federale Politie").

261 Organisatieafdeling 90: Dotaties, geïntegreerde werking, gemeenschappelijke werkings- en investeringsuitgaven federale politie, fondsen.

262 BA 17.90.11.43.51.01 – Federale dotatie aan de meergemeentepolitiezones en aan de gemeenten tot dekking van de meerkosten voortvloeiend uit de politiehervorming: 17,44 miljoen euro.

263 *Parl. St.* DOC 54 2110/011. Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting, p. 7.

264 Voorstelling van 15 oktober 2016 van de eerste minister: Begroting 2017 en hervormingen, Hoofdstuk IV. Veiligheid/Justitie/Defensie, p. 17.

verstrekte informatie blijkt dat binnen de provisie voor de strijd tegen terrorisme en radicalisme kredieten, ten belope van 180 miljoen euro voor de vastleggingen en 150,2 miljoen euro voor de vereffeningen, waarvan 59,5 miljoen euro recurrent, werden gereserveerd voor de Federale Politie. Het Rekenhof beschikt echter niet over informatie over de modaliteiten voor de aanwerving van extra personeel.

Sectie 18 - FOD Financiën

1 Algemene evolutie van de kredieten

De vereffeningskredieten in sectie 18 werden met 1.845,7 miljoen euro verminderd ten opzichte van de begroting van het vorige dienstjaar. Die daling is voornamelijk toe te schrijven aan het feit dat in 2016 het quotum (1.847,7 miljoen euro) werd betaald dat België aan het Internationaal Monetair Fonds verschuldigd is[265] sinds de hervorming van het quotasysteem door het vereiste aantal lidstaten werd goedgekeurd[266].

2 Garantiefonds voor financiële diensten

Op 9 juni 2016 heeft de Nationale Bank van België officieel aan het Garantiefonds voor financiële diensten gemeld dat Optima Bank nv niet langer in staat was de deposito's van haar klanten te restitueren, en dat daar in de nabije toekomst geen verandering in zou komen. Op 15 juni 2016 werd Optima Bank failliet verklaard.

Het Garantiefonds beschermt de bankdeposito's, de verzekeringscontracten van tak 21 en het kapitaal van een vennoot-natuurlijke persoon van een erkende coöperatieve[267] tot 100.000 euro per persoon en per instelling, waarbij dat bedrag wordt geïndexeerd.

De leden van het Garantiefonds (kredietinstellingen) betalen hun bijdragen aan het fonds[268] aan de Deposito- en Consignatiekas, die ze doorstort aan de Schatkist. Die middelen worden ingeschreven in de middelenbegroting[269]. Bijgevolg beschikt het fonds niet over eigen financiële reserves en neemt de Staat een eventuele tussenkomst ervan ten laste.

Op 14 november 2016 had het Garantiefonds in totaal nagenoeg 46,4 miljoen euro terugbetaald, dit is 87,5% van de activa in het bezit van Optima Bank[270] die in aanmerking komen voor een dekking.

Het Rekenhof stelt vast dat die uitgaven eerst werden afgenomen van een rekening van niet-budgettaire aard (algemene rekening 447971, gestijfd met de bijdragen van de financiële instellingen aan het Garantiefonds voor financiële diensten), zonder dat in een

---

265 Basisallocatie 18.61.17.84.23.01.-Inschrijving van België bij het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

266 Op 15 december 2010 rondde de Raad van gouverneurs de veertiende algemene herziening van de quota af. Het quotum van een lidstaat bepaalt het maximumbedrag van zijn financiële bijdrage aan het IMF, het aantal stemmen waarop het land recht heeft en het bedrag dat het land bij het IMF kan lenen. Die hervormingen hielden echter een amendement in van de statuten van het IMF waarvoor de goedkeuring van drie vijfden van de lidstaten, goed voor 85% van het totaal aan toegekende stemmen, vereist is.

267 Over die laatste garantie bestaat evenwel een geschil met de Europese Commissie.

268 Koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 15 oktober 2008 houdende maatregelen ter bevordering van de financiële stabiliteit en inzonderheid tot instelling van een staatsgarantie voor verstrekte kredieten en andere verrichtingen in het kader van de financiële stabiliteit, voor wat betreft de bescherming van de deposito's, de levensverzekeringen en het kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen, en tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten.

269 Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, §1, artikel 36.90.06-Bijdrage van de financiële instellingen aan het Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's.

270 Op een totaal bedrag van 53,0 miljoen euro dat voor vergoeding in aanmerking komt (maar dit ligt nog niet definitief vast).

specifiek krediet werd voorzien. De tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2016, neergelegd op 28 november jongstleden[271], heeft deze situatie rechtgezet door een nieuwe basisallocatie[272] toe te voegen aan programma 18.61.0 – Administratie der Thesaurie – Bestaansmiddelen. Het Rekenhof stelt evenwel vast dat die basisallocatie niet is opgenomen in het ontwerp van initiële begroting 2017, hoewel in de loop van volgend jaar uitgaven het voorwerp kunnen zijn van vereffening[273].

3 Voorschotten inzake alimentatievorderingen

In de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017 werd binnen het programma 18.53.0-Inning en invordering – Bestaansmiddelen voorzien in een krediet van 29,3 miljoen euro voor de betaling van voorschotten inzake alimentatievorderingen[274]. Het krediet (26,6 miljoen euro), ingeschreven in de begroting 2016, werd volledig vastgelegd en was voor 25,5 miljoen euro vereffend op 21 november 2016.

Onderhoudsgerechtigden met maandelijkse inkomsten die lager zijn dan een bepaald bedrag, kunnen een voorschot op de onderhoudsuitkering vragen. Bij de wet van 12 mei 2014 werd het bedrag van die maandelijkse inkomsten opgetrokken van 1.400 euro naar 1.800 euro. Tussen 2015 en 2016 steeg het aantal dossiers en toegekende voorschotten met nagenoeg 2%. Wanneer het voornoemde krediet van 29,3 miljoen euro ontoereikend zou blijken, staat wetsbepaling 2.18.3, §2, van het beschikkend gedeelte van de begroting een interne kredietherverdeling toe. Dit zou de financiering van alle voorschotten op onderhoudsgelden moeten waarborgen.

---

271 *Parl. St.* Kamer, DOC 54 2176/001, Wetsontwerp houdende tweede aanpassing van de Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016.

272 Basisallocatie 18.61.06.53.20.01 – Financiële tussenkomst van de Staat ingevolge de tekortkoming van een kredietinstelling, een beleggings- of een verzekeringsonderneming.

273 Slechts een bedrag van 46,3 miljoen euro werd op 14 november 2016 schadeloos gesteld, op een totaal schadeloos te stellen bedrag van 53,0 miljoen euro.

274 Basisallocatie 18.53.03.53.20.02.

Sectie 19 – Regie der Gebouwen

Deze sectie van de algemene uitgavenbegroting bevat de dotaties waarmee de Regie der Gebouwen[275] de huisvesting van de diensten van de Staat en de internationale verplichtingen van de Staat op het vlak van immobiliën financiert.

Het Rekenhof is de berekening en het gebruik van deze dotaties nagegaan op basis van de eigen begroting van de Regie der Gebouwen die is opgenomen in deel 6 "Instellingen van Openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting[276].

1 Investeringsdotatie (basisallocatie 19.55.21.61.41.03)

De investeringsdotatie bedraagt 85,5 miljoen euro. Hiermee financiert de Regie grotendeels het investeringsprogramma voor 2017 en van de voorgaande jaren[277].

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 plan (investeringsprogramma). Het strategisch en tactisch plan leggen 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. Deze plannen moesten in 2015 goedgekeurd zijn[278].

Het Rekenhof stelt vast dat deze plannen ook bij de indiening van het huidig ontwerp nog niet zijn opgemaakt en goedgekeurd. Het merkt bovendien op dat het investeringsprogramma voor het begrotingsjaar 2017 nog niet volledig is.

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[279].

---

275 De Regie der Gebouwen is een autonome 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.

276 *Parl. St.* Kamer, 23 november 2016, DOC 54 2109/002, p. 656-667.

277 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.

278 Cf. de artikelen 23-25 van het koninklijk besluit van 12 juli 2015 houdende invoering van de modaliteiten voor het opmaken van de meerjarenplannen voor de vastgoedbehoeften.

279 Tevens houdt de meerjarenraming nog geen rekening met het Masterplan III Gevangenissen dat is goedgekeurd door de ministerraad van 18 november 2016 en de verschillende Masterplannen die in opmaak zijn of nog niet goedgekeurd zijn (o.m. het Masterplan Rechterlijke Orde, het Masterplan Vredegerechten, het Masterplan Muziekconservatorium, de bouw van een 5de Europese School en het Masterplan Federale Politie). Indien de regering beslist deze plannen goed te keuren, dan zal dit een bijkomende en zware impact op de toekomstige begrotingen hebben.

Financiering van de restauratie van het nationaal patrimonium
Zoals voorzien in zijn statutaire opdracht, staat de Regie ook in voor de investerings- en restauratiewerken aan het nationaal patrimonium. De Nationale Loterij financiert deze werken en kent hiervoor jaarlijks een subsidie toe[280].

De ministerraad van 25 juli 2016 besliste om in 2016 vanuit de Nationale Loterij geen subsidie aan de Regie toe te kennen. Hierdoor moet de Regie deze werken financieren met de investeringsdotatie. Dit leidt tot een herschikking van projecten. Het Rekenhof weet niet of de Regie in 2017 een subsidie zal ontvangen[281].

2 Dotatie voor het onderhoud en de restauratie van het Justitiepaleis te Brussel (basisallocatie 19.55.21.61.41.08)

De Regie gebruikt deze dotatie voor het onderhoud en de restauratie van het Brussels Justitiepaleis. De dotatie bedraagt in 2017 1,9 miljoen euro.

Dringende onderhouds- en instandhoudingswerken
De Regie legt geen substantiële werken vast en gebruikt de dotatie enkel voor dringende onderhouds- en instandhoudingswerken.

Meerjarenbegroting
In de verantwoording van de begroting[282] is de planning opgenomen van de dringende werken die in de periode 2016-2020 moeten worden uitgevoerd. De Regie raamt de kostprijs ervan op 23,6 miljoen euro. In de meerjarenbegroting zijn de vastleggingskredieten evenwel beperkt tot 16,2 miljoen euro omdat het programma voor 2017 nog niet gekend is en omdat de regering had beslist ook op deze dotatie voor de periode 2015-2019 jaarlijks 2% te besparen[283].

Wel zal de Regie vanaf 2017 beginnen met de studie en de werken voor de restauratie van de gevels van het Brussels Justitiepaleis. De kostprijs van deze werken bedraagt volgens een laatste raming meer dan 55 miljoen euro[284].

Het Rekenhof merkt op dat de dotatie, zoals aangegeven in de verantwoording[285], niet volstaat opdat de Regie al haar verplichtingen zou kunnen nakomen. Ze zal bijgevolg de komende jaren sterk moeten stijgen.

---

280 De Regie schrijft hiervoor 8,8 miljoen euro in op het ontvangstenartikel 414.08 "Buitengewone ontvangsten" en op het uitgavenartikel 536.13 "Verrijking en bescherming van het nationaal patrimonium".

281 De Nationale Loterij stortte de toegekende subsidies voor de periode 2010-2015 nog niet door. De reden hiervan is niet duidelijk. Het gecumuleerd bedrag aan niet-doorgestorte subsidies bedroeg eind 2015 61,4 miljoen euro (zie hiervoor ook het 173e Boek van het Rekenhof, p. 59-66).

282 *Parl. St.* Kamer, november 2016 DOC 54 2110/013, p. 44-45.

283 Ministerraad van 15 oktober 2014.

284 Deze raming is nog niet definitief. Het Masterplan Justitiepaleis moet nog worden voorgelegd aan de ministerraad. De studie en de werken zullen ongeveer 10 jaar duren.

285 Wat de restauratie van de binneninrichting betreft, heeft de Regie nog geen behoeftenprogramma (en meerjarenraming van de kostprijs) opgemaakt. Indien de regering beslist ook deze restauratie aan te vatten, zal dit zich moeten vertalen in een verdere verhoging van dotatie.

3 Huurdotatie (basisallocatie 19.55.22.41.40.01)

Met de huurdotatie betaalt de Regie de huurgelden en de eerste inrichtingswerken in gehuurde gebouwen.

De Regie raamt de uitgaven voor het begrotingsjaar 2017 op 501,1 miljoen euro. De huurdotatie bedraagt slechts 478 miljoen euro. Volgens de Regie zal dit bedrag enkel volstaan om de lopende huurcontracten en de nieuwe inhuringen die al zijn goedgekeurd door de ministerraad, te financieren. Door het tekort van 23,1 miljoen euro[286] zijn volgende uitgaven niet gefinancierd:

- 2,4 miljoen euro aan nieuwe inhuringen die nog moeten worden goedgekeurd door de ministerraad,
- 11,8 miljoen euro aan nieuwe inrichtingswerken die reeds zijn goedgekeurd door de ministerraad,
- 8,9 miljoen euro aan nieuwe inrichtingswerken die nog moeten worden goedgekeurd door de ministerraad.

Als gevolg hiervan zal de Regie mogelijk projecten (inhuringen en aanpassingswerken in gehuurde gebouwen) moeten uitstellen. Dit kan op termijn nadelige financiële gevolgen hebben.

Zo voerde de Regie een monitoring uit van de belangrijkste administratieve gebouwen in Brussel. Dit resulteerde in een meerjarig bezettingsplan waarbij maximaal gebruik is gemaakt van nieuwe arbeidsvormen (*dynamic office*, telewerken,...). Het plan bestaat uit 2 sleutelprojecten (Pachéco[287] en Gulden Vlieslaan[288]) en is door de ministerraad van 18 december 2015 goedgekeurd. Deze projecten zouden op termijn een structurele besparing opleveren op de huurgelden (meer dan 11,4 miljoen euro vanaf 2021), op de kantooroppervlakte (meer dan 23.500 m²) en op de bezetterslasten.

De behoeften van de klanten en raming van de kostprijs van de aanpassingswerken voor het project Pachéco bleken hoger te liggen dan initieel geraamd[289]. Door die hogere dan geraamde kostprijs en door het voormeld tekort aan kredieten voor de inrichtingswerken, is het project Pachéco voorlopig uitgesteld. Het project Guldenvlieslaan is wel in uitvoering.

---

286 501,1 miljoen – 478 miljoen euro.

287 Volgende overheidsdiensten en instellingen maken deel uit van deze verhuisbeweging: de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, het Federaal Agentschap voor de Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten, de FOD Binnenlandse Zaken, de Pensioendienst voor de Overheidssector en de POD Maatschappelijke Integratie.

288 Volgende overheidsdiensten en instellingen maken deel uit van deze verhuisbeweging: de FOD Budget & Beheerscontrole, de FOD Personeel & Organisatie, de Regie der Gebouwen en Unia (de nieuwe benaming voor het Interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme).

289 De Regie voorziet in haar begroting 2016 en 2017 4,4 miljoen euro voor dit project. Door de opgelegde besparingen is er echter maar 1,4 miljoen euro beschikbaar voor alle inrichtingswerken. Volgens een laatste kostprijsraming zouden de kosten voor de Regie oplopen tot 12,9 miljoen euro. Ook zouden de bezetters nog voor 3,9 miljoen euro moeten tussenkomen in de werken.

4 Dotatie alternatieve financiering (basisallocatie 19.55.22.41.40.04)

De dotatie "alternatieve financiering" dekt de financiële lasten voor alle bouw-, onderhouds- en installatiewerken die zijn gerealiseerd met andere financiële middelen dan de dotaties van de Staat of de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed.

Deze dotatie bedraagt voor 2017 51,8 miljoen euro en is bestemd voor de kapitaalsaflossingen van de leningen, de intresten en de beschikbaarheidsvergoedingen in het kader van de DBFM-contracten[290].

In 2017 bedragen de beschikbaarheidsvergoedingen voor de DBFM-contracten (die gedurende 25 jaar moeten worden betaald) bijna 27 miljoen euro. Vanaf 2019 zal het krediet hiervoor substantieel stijgen[291] omdat ook de gevangenissen van Dendermonde, Haren en Antwerpen met dezelfde techniek zullen worden gebouwd[292].

5 Dotatie voor de bezetterslasten van de beleidscellen (basisallocatie 19.55.22.41.40.09)

Met deze dotatie betaalde de Regie tot en met 2016 diverse onderhoudskosten (liften, centrale verwarming, telefoon- en elektriciteitsinstallaties, reiniging van ramen,...) van bepaalde beleidscellen[293].

De ministerraad van 20 oktober 2016 besliste om vanaf 2017 de bestaande definiëring van de bezetterslasten uit te breiden (met o.m. uitgaven van schoonmaak, energie, water, bewaking, verhuis,...)[294] en dit voor alle beleidscellen. Om dit te financieren verminderen de werkingskredieten van de betrokken beleidscellen met een forfaitair bedrag van 700 euro per medewerker. Deze dotatie 2017 bedraagt hierdoor 1,1 miljoen euro en stijgt met 0,6 miljoen euro ten opzichte van 2016[295].

Het Rekenhof kan niet bepalen of bij het vaststellen van de forfaitaire vermindering van 700 euro naast het criterium van het "aantal medewerkers" ook de staat en de oppervlakte van de gebouwen mee in aanmerking zijn genomen. Deze laatste criteria kunnen een grote invloed hebben op de te betalen bezetterslasten. Bovendien beschikt de Regie niet over een overzicht of een raming van de kostprijs van de bezetterslasten voor alle beleidscellen.

Hieruit blijkt dat het niet duidelijk is of de dotatie zal volstaan om alle uitgaven in het kader van deze beslissing te betalen. Overeenkomstig het principe van de specialiteit van

---

290 Bij DBFM (Design, build, finance and maintenance) staat een consortium van privébedrijven in voor het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van het gebouw. De Regie zal gedurende 25 jaar een beschikbaarheidsvergoeding betalen, daarna neemt de Belgische Staat het gebouw kosteloos over van het consortium.

291 De Regie raamt dat de dotatie zal stijgen van 49 miljoen euro in 2018 tot 106 miljoen euro in 2021.

292 De beslissing om gebruik te maken van de DBFM-techniek gebeurt steeds met goedkeuring van de ministerraad die dan ook wordt geïnformeerd over de financiële implicaties.

293 Een limitatieve lijst met uitgaven is opgenomen in de verantwoordingsnota (*Parl. St*. Kamer, 23 november 2016, DOC 54 2110/013, p. 265-266). De kabinetten die niet bij hun administratie zijn gehuisvest kunnen dit krediet aanwenden. Een minister mag 99.157 euro van dit krediet aanwenden en een staatssecretaris de helft.

294 *Parl. St*. Kamer, 23 november 2016, DOC 54 2110/013, p. 262.

295 Dit bedrag bestaat uit de dotatie 2016 (447.000 euro), de transfer van de beleidscellen (538.000 euro) en een transfer uit de interdepartementale provisie (100.000 euro).

de begroting en om de bezetters te responsabiliseren voor hun uitgaven, is het Rekenhof bovendien van oordeel dat deze uitgavenkredieten moeten ingeschreven zijn binnen de begroting van de verschillende beleidscellen en niet binnen de begroting van de Regie.

Sectie 23 – FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg

1 Verhoging van de kredieten

Na een vermindering met nagenoeg 500 miljoen euro voor het begrotingsjaar 2015 ingevolge de tenuitvoerlegging van de zesde staatshervorming[296] stijgen de kredieten in de begroting van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg in 2017 met 141 miljoen euro tegenover 2016. De vastleggingskredieten stijgen van 99,2 miljoen euro naar 241,3 miljoen euro en de vereffeningskredieten van 100 miljoen euro naar 241,7 miljoen euro. Die stijging vloeit voort uit de implementatie van de hervorming van de financiering van de sociale zekerheid die vanaf 1 januari 2017 zou moeten ingaan. Die bepaalt dat sommige uitgaven die tot nu toe door de sociale zekerheid worden gefinancierd, voortaan door de primaire uitgaven van de federale Staat ten laste zullen worden genomen[297].

Zo is een dotatie van nagenoeg 3 miljoen euro in de begroting van de FOD[298] ingeschreven ten voordele van het Fonds tot Vergoeding van de in geval van Sluiting van Ondernemingen Ontslagen werknemers (FSO) met het oog op de financiering van de kosten die voortvloeien uit de verruiming van het toepassingsgebied van het Fonds naar ondernemingen die minder dan twintig werknemers tewerkstellen[299].

Er wordt eveneens een krediet van meer dan 140 miljoen euro ingeschreven in de begroting van de FOD met het oog op de toekenning van een dotatie aan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) inzake federale uitgaven voor loopbaanonderbreking[300] en thematische verloven in de openbare sector[301].

2 Nieuwe organisatieafdeling

In het regeerakkoord van 10 oktober 2014[302] kondigde de regering een versterking van de strijd tegen de sociale fraude aan. Zo plande ze de sociale inspectiediensten voldoende te ondersteunen en zo nodig te versterken zodat zij hun doelstellingen inzake controles in fraudegevoelige sectoren kunnen behalen. Bovendien kwam ze overeen de coördinatie tussen de diverse inspectiediensten verder te zetten en te versterken en desgevallend de verschillende inspectiediensten die bijdragen aan eenzelfde doelstelling te integreren.

Op 22 april 2016[303] heeft de ministerraad te kennen gegeven dat hij de samenwerking wil versterken en de mobiliteit binnen de verschillende inspecties wil aanmoedigen.

---

296 Overdracht naar de gemeenschappen en de gewesten van de kredieten die voordien waren bestemd voor de financiële tegemoetkomingen ten voordele van de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap voor de wedertewerkstellingsprogramma's en voor het Ervaringsfonds.

297 Algemene toelichting, *Parl. St.* Kamer, DOC 54 2107/001, p. 169. Het wetsontwerp tot hervorming van de financiering van de sociale zekerheid is nog niet ingediend bij de Kamer.

298 Basisallocatie 23.56.30.42.40.01.

299 Overeenkomstig artikel 56 van de wet van 26 juni 2002 betreffende de sluiting van ondernemingen, zoals dat werd ingevoegd door artikel 32 van het wetsontwerp tot hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

300 Basisallocatie 23.56.30.42.40.02.

301 Overeenkomstig artikel 34 van het wetsontwerp tot hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

302 Punt 3.4. van het regeerakkoord, p. 53 tot 58.

303 Beslissingen van de ministerraad van 22 april 2016: notificaties begrotingsconclaaf 2016, p. 44 en 45.

De ministerraad heeft het voorstel tot hervorming van de sociale inspectiediensten op 10 november 2016[304] goedgekeurd.

Naar aanleiding van de uitvoering van die hervorming is binnen de begroting van de FOD een nieuwe organisatieafdeling[305] ingevoegd die de kredieten krijgt van het vroegere programma "Sociale inlichtingen- en opsporingsdienst" (SIOD)[306]. Die afdeling krijgt een bedrag van 1,1 miljoen euro aan kredieten, zowel bij de vastleggingen als bij de vereffeningen, terwijl in de begroting 2016 aan de SIOD 839.000 euro aan kredieten waren toegekend.

---

304 Deze hervorming is gebaseerd op vier pijlers waarvan één bestaat in een vernieuwde en versterkte Sociale inlichtingen- en opsporingsdienst (SIOD).

305 OA 58: Sociale inlichtingen- en opsporingsdienst (SIOD).

306 Programma 23.57.1 - Sociale inlichtingen- en opsporingsdienst.

Sectie 24 – FOD Sociale Zekerheid

De ministerraad van 28 oktober 2016 keurde het wetsontwerp van wet houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid goed. Hij besliste ook het wetsontwerp voor advies aan de Raad van State en de Beheerscomités voor het sociaal statuut ter zelfstandigen en sociale zekerheid voor te leggen.

Het wetsontwerp voorziet in drie types van financiering:

- de klassieke dotaties, waarvan het bedrag vast is en onafhankelijk van de conjunctuur;
- een alternatieve financiering als een voorafname op verschillende fiscale inkomsten;
- een evenwichtsdotatie per stelsel van de sociale zekerheid.

Voor een meer gedetailleerde uitleg van deze hervorming verwijst het Rekenhof naar Deel II – Hoofdstuk II van dit rapport.

Het voorliggend begrotingsontwerp van de FOD Sociale zekerheid houdt zowel voor de klassieke dotaties aan het stelsel van de werknemers (1.921,7 miljoen euro)[307] en het stelsel van de zelfstandigen (363,3 miljoen euro)[308], als voor de evenwichtsdotaties aan beide stelsels[309] al rekening met de nieuwe financieringsmethode. Wat de evenwichtsdotaties betreft, zette de regering deze in 2015 en 2016 stop[310]. Zij worden dus nu opnieuw ingeschreven.

Voorts wijst het Rekenhof erop dat met het oog op de continuïteit van de financiering van de sociale zekerheidsstelsels de goedkeuring van het wetsontwerp door de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor het jaareinde aangewezen lijkt.

---

307 Basisallocatie 24.58.44.42.80.03 – Algemene toelage ten voordele van de sociale zekerheidsregelingen voor werknemers

308 Basisallocatie 24.54.11.42.80.01 – Jaarlijkse Rijkstoelage voor de verschillende stelsels en sectoren van het sociaal statuut der zelfstandigen.

309 Basisallocatie 24.58.44.42.80.04 - Dotatie aan het Globaal Beheer, stelsel werknemers, teneinde het financiële evenwicht van de sociale zekerheid te verzekeren en de continuïteit van de betalingen van de sociale prestaties te garanderen (2.697,2 miljoen euro) en basisallocatie 54.11.42.80.02 - Dotatie aan het Globaal Beheer, stelsel zelfstandigen, teneinde het financiële evenwicht van de sociale zekerheid te verzekeren en de continuïteit van de betalingen van de sociale prestaties te garanderen (22,1 miljoen euro).

310 Als gevolg van de overdracht van bevoegdheden inzake sociale zekerheid naar gemeenschappen en gewesten.

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

1 Programma 25.54.5 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV)

Om zijn opdrachten in het kader van de voedselveiligheid te vervullen ontvangt het FAVV[311] een dotatie (basisallocatie 25.54.51.41.40.01) van 86,3 miljoen euro.

Het Rekenhof gaat de berekening en het gebruik van deze dotatie na op basis van de eigen begroting van het agentschap. Die is opgenomen in deel 6 "Instellingen van openbaar nut" van de algemene uitgavenbegroting.

Zoals opgemerkt in zijn rapport bij de initiële begroting 2016[312], stelt het Rekenhof ook bij het huidig ontwerp vast dat de dotatie is berekend op basis van de dotatie van het voorgaande jaar, aangepast conform de richtlijnen in de omzendbrief bij de begroting 2017, en niet op basis van duidelijk omschreven doelstellingen en berekenbare criteria.

2 Programma's 25.54.6, 25.54.7 en 25.54.8 – Begrotingsfondsen die het FAVV beheert voor rekening van de FOD VVVL

Het FAVV beheert voor rekening van de FOD VVVL drie organieke begrotingsfondsen: het Grondstoffenfonds, het Plantenfonds en het Dierenfonds[313]. Het houdt het budgettair en boekhoudkundig beheer van deze fondsen afzonderlijk bij in zijn begroting en boekhouding[314].

Vanaf de initiële begroting 2016 is een specifiek financieringsmechanisme ingesteld om het budgettair beheer van de begrotingsfondsen te vereenvoudigen[315]. Hierdoor geeft de begroting van het FOD VVVL geen juist beeld van de bijdrage van de federale staat aan het FAVV. Zo zijn de personeels- en werkingskredieten van de personeelsleden die de opdrachten van deze begrotingsfondsen uitvoeren, ingeschreven in de begroting van de FOD VVVL[316]. Ter compensatie is de dotatie aan het FAVV met eenzelfde bedrag

---

311 Het FAVV 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. Het agentschap werd opgericht bij de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

312 *Parl. St.* Kamer, 27 november 2015, DOC 54 1351/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016*, p.78.

313 Artikel 303 van de programmawet van 24 december 2002. De begrotingen van deze fondsen zijn toegevoegd aan de eigen begroting van het FAVV die is opgenomen in deel 6 "Begroting van de instellingen van openbaar nut" bij de algemene uitgavenbegroting.

314 Artikel 3 van het koninklijk besluit van 12 mei 2003 betreffende de wijze waarop het FAVV gemachtigd is de ontvangsten te innen, uitgaven te doen, in te staan voor het boekhoudkundig beheer hiervan en van de overgedragen reserves van het Begrotingsfonds voor de productie en de bescherming van planten en plantaardige producten, het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten.

315 Naar aanleiding van de opmaak van de initiële begroting en in uitvoering van de ministerraden van 28 juli 2015 en 1 oktober 2015 tot vereenvoudiging van de begrotingsfondsen is de het budgettair beheer van deze fondsen herwerkt.

316 Deze kredieten zijn respectievelijk opgenomen onder de programma's 25.54.6 "Beheer Dierenfonds", 25.54.7 "Beheer Grondstoffenfonds" en 25.54.8 "Beheer Plantenfonds".

verminderd[317]. Het FAVV wordt hiervoor op zijn beurt gecompenseerd door een transfer van 7,4 miljoen euro naar de eigen middelen.

Zoals in zijn rapport bij de initiële begroting 2016[318], wijst het Rekenhof er opnieuw op dat dit financieringsmechanisme weinig transparant is. Het is eveneens in strijd met het wettelijk principe dat de uitgaven van de begrotingsfondsen met de daarvoor toegewezen ontvangsten moeten worden gefinancierd en met de wet- en de regelgeving waarin het FAVV gemachtigd is deze fondsen te beheren.

Het beveelt daarom opnieuw aan het budgettair en boekhoudkundig beheer van deze begrotingsfondsen toe te wijzen aan één en dezelfde entiteit, hetzij het agentschap, hetzij de departementale organisatie.

3 Programma 25.59.0 - Dotatie aan het Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten (FAGG) (basisallocatie 25.59.02.41.40.01)

Het FAGG ontvangt voor het begrotingsjaar 2017 een dotatie van 16 miljoen euro om zijn opdrachten te vervullen in het kader van het waken over de kwaliteit, veiligheid en doeltreffendheid van geneesmiddelen en gezondheidsproducten[319].

Zoals in zijn rapport bij de initiële begroting 2016[320], wijst het Rekenhof er opnieuw op dat deze dotatie is berekend op basis van de dotatie van het voorgaande jaar, aangepast conform de richtlijnen in de omzendbrief bij de begroting 2017, en dus niet op basis van duidelijk omschreven doelstellingen en berekenbare criteria.

Het FAGG presenteert een begroting in evenwicht door o.m. 6 miljoen euro aan begrotingsoverschotten van vorige jaren aan te wenden[321]. Deze aanwending is een interne verrichting die niet meeteelt voor het ESR-saldo. Om eind 2017 een ESR-saldo in evenwicht te bereiken[322], moet het FAGG bijgevolg een overschot op de ontvangsten of onderbenutting op de uitgaven van 6 miljoen euro realiseren.

Zoals in zijn rapport bij de aangepaste begroting 2016[323], stelt het Rekenhof ook bij het huidig ontwerp vast dat de uitgavenkredieten hoger liggen (+20% of 12,5 miljoen euro) dan

---

317 Zo stijgen bij het huidig begrotingsontwerp de kredieten van het programma 25.54.7 "Beheer Grondstoffenfonds" met 1,4 miljoen euro. Deze verhoging wordt geregulariseerd op de dotatie aan het FAVV.

318 *Parl. St*, Kamer, 27 november 2015, DOC 54 1351/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016*, p. 76-77.

319 Het FAGG 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. Het agentschap werd opgericht bij wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het FAGG.

320 *Parl. St.* Kamer, 27 november 2015, DOC 54 1351/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016*, p. 79.

321 De reserve is opgenomen bij het ontvangstenartikel 450.030 "gebruik van de financiële reserve".

322 Naar aanleiding van de opmaak van de initiële begroting 2015, besliste de ministerraad van 15 oktober 2014 dat vanaf 2015 de instellingen van openbaar nut en de andere met de federale Staat geconsolideerde instellingen het jaar met een positief saldo in ESR-termen moeten afsluiten.

323 *Parl. St*, Kamer, 6 juni 2016, DOC 54 1804/002, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016*, p. 62.

de realisaties 2015. Uit de verantwoordingsnota blijkt niet duidelijk welke acties of maatregelen een dergelijke stijging verklaren.

Het FAGG past sinds 2016 voor bepaalde heffingen een variabiliseringsmechanisme toe[324]. Dit mechanisme houdt in dat het bedrag van de heffing evolueert in functie van het gerealiseerd begrotingsresultaat van het agentschap. De stakeholder betaalt hierbij in de loop van het jaar n een voorschot. Bij de afsluiting van de uitvoeringsrekening van het jaar n wordt de definitief verschuldigde bijdrage berekend om het begrotingsresultaat van het jaar n in evenwicht te brengen. Het te veel of te weinig betaalde bedrag wordt verrekend met de bijdrage van het jaar n+1. Het bedrag van de heffing waarvoor dit mechanisme wordt toegepast, kan dus nog sterk variëren. Het Rekenhof merkt op dat het FAGG in de verantwoordingsnota onvoldoende wijst op de mogelijke variatie van deze ontvangsten.

4 Programma 25.56.5 - Dotatie aan Sciensano (basisallocatie 25.56.51.41.50.01)

De ministerraad van 20 juli 2016 keurde het voorontwerp van wet goed tot oprichting van een nieuwe wetenschappelijke instelling "Sciensano". Deze instelling zal het gezondheidsbeleid ondersteunen door wetenschappelijk onderzoek, expertadvies en dienstverlening.

Deze nieuwe instelling is een fusie van het Wetenschappelijk Instituut voor de Volksgezondheid (WIV) en het Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie (CODA). Het WIV en het CODA zijn als wetenschappelijke instellingen beide gekenmerkt door een tweeledig statuut onder de vorm van enerzijds een dienst binnen de FOD VVVL en anderzijds een rechtspersoon[325].

De fusie van beide instellingen moet ervoor zorgen dat de continuïteit van openbare dienstverlening verzekerd blijft en moet leiden tot een hogere doelmatigheid en betere kostenbeheersing.

Omdat er nog geen beslissing is rond zowel het juridisch, financieel en operationeel kader van de nieuwe instelling[326] als de dotatie van de Staat[327], schrijft de FOD VVVL de kredieten van voornoemde diensten en de nieuwe instelling in onder 3 programma's: enerzijds de bestaande programma 25.56.3. "WIV" (3,9 miljoen euro) en 25.56.4 "CODA" (1,7 miljoen

---

324 Het gaat om twee heffingen. De eerste heffing betreft de jaarlijkse bijdrage die vergunninghouders moeten betalen om geneesmiddelen voor menselijk gebruik in handel te brengen (ontvangstenartikel 411.103). Voor deze heffing is het variabiliseringsmechanisme vastgelegd in artikel 74 van de programmawet van 26 december 2015 tot wijziging van de wet van 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen.

De tweede heffing is de bijdrage die de distributeurs van medische hulpmiddelen op hun omzet moeten betalen (ontvangstenartikel 411.086). De rechtsgrond van deze bijdrage is opgenomen in artikel 34 van de wet van 15 december 2013 met betrekking tot medische hulpmiddelen. Het mechanisme is opgenomen in het wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake gezondheid dat op 14 november 2016 is ingediend in de Kamer (*Parl. St.* Kamer, DOC 54 2154/001).

325 Het Rekenhof wees er reeds eerder op dat deze juridische dualiteit ervoor zorgt dat de financiering, kostenverdeling en financiële rapportering onvoldoende transparant zijn (zie het 165e Boek van het Rekenhof, p. 334-345).

326 Het wetsontwerp is nog niet ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

327 Artikel 29, §2, 4°, van het voorontwerp van wet tot oprichting van Sciensano stelt dat de berekening van de dotatie zal worden opgenomen in een beheersovereenkomst.

euro) en anderzijds het nieuwe programma 25.56.5 "Dotatie Sciensano" (16,8 miljoen euro). Deze kredieten werden berekend op basis van de kredieten van het voorgaande jaar.

Om de continuïteit in de financiering van de bestaande diensten en de nieuwe instelling te verzekeren, beveelt het Rekenhof aan in voorliggend begrotingsontwerp een begrotingsruiter op te nemen die toelaat de kredieten onder de vermelde programma's te herverdelen.

Sectie 32 - FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

1 Programma 32.42.5 –Toelagen aan externe organismen

De kredieten[328] die werden toegekend aan het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK-CEN) voor zijn investeringen met betrekking tot de fysische beveiliging beliepen 4,356 miljoen euro in 2016. Na indexering en een vermindering wegens besparingen bedragen die kredieten 4,333 miljoen euro in 2017. Die daling stemt niet overeen met de verantwoordingen die verduidelijken dat de begrotingsinschrijvingen aanzienlijk zouden toenemen vanaf 2017 zoals beslist door de ministerraad in oktober 2015[329].

Ingevolge de aanslagen van 22 maart 2016 moest de beveiliging van de site van het SCK-CEN te Mol opnieuw worden geëvalueerd en moest het investeringsprogramma worden gewijzigd en bespoedigd. Volgens de van de administratie ontvangen informatie over de berekening van de provisie bestemd voor de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme, zal het SCK-CEN niet-recurrente kredieten genieten ten laste van de in het programma 03-41-1[330] ingeschreven provisionele kredieten, ten belope van 3,5 miljoen euro bij de vastleggingen en 1,5 miljoen euro voor 2016 en 2,0 miljoen euro voor 2017 bij de vereffeningen. De procedure voor de toekenning van die bijkomende kredieten is thans aan de gang. Zo zou de in de begroting 2017 geplande vermindering geen impact hebben op de lopende beveiligingswerkzaamheden.

Daarenboven ontving het SCK-CEN een aanvullende werkingsdotatie[331] van 15 miljoen euro voor de jaren 2017, 2018 en 2019 om de beveiligingsopdrachten van de instelling te waarborgen en het ESR-evenwicht te behouden[332].

2 Programma 32.43.3 – Bescherming intellectueel eigendomsrecht

Het *European Patent Office* [*EPO of Europees Octrooibureau (EOB)*] maakt een verslag over het nieuwheidsonderzoek op en brengt een schriftelijke opinie uit over de octrooieerbaarheid van een uitvinding voor de aanvragen van een Belgisch uitvindingsoctrooi. Het *EPO* factureert die dienst aan de Belgische Dienst voor de Intellectuele Eigendom (DIE)[333] bij toepassing van een akkoord dat werd gesloten tussen de *European Patent Organisation* en de Belgische Staat[334].

---

328 Basisallocatie 32.42.50.41.40.08.

329 De ministerraad van 11 oktober 2015, punt 3b, keurde de voorstellen van punt 9.3 van de nota van 7 oktober 2015 goed, waarin werd weergegeven dat de regering de bedoeling had de investeringen inzake veiligheid en beveiliging van het SCK-CEN financieel te steunen.

330 Basisallocatie 03.41.10.01.00.04: Provisioneel krediet 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.

331 Basisallocatie 32.42.50.41.40.05.

332 Ministerraad van 20 oktober 2016, notificaties begroting, p. 2. De totale dotatie voor 2017 bedraagt 55,4 miljoen euro. De begroting van het SCK-CEN wordt geconsolideerd met die van de federale Staat.

333 De Belgische Dienst voor de Intellectuele Eigendom is een openbare dienst van de federale overheid. Hij maakt deel uit van de Algemene Directie Economische Reglementering van de FOD Economie.

334 Het bedrag van de prijs van het onderzoeksverslag wordt vastgelegd voor drie jaar.

In het raam van zijn beleid dat de toegang van de kmo's tot het octrooisysteem makkelijker beoogt te maken, financiert de FOD de kosten van het door het *EPO* opgestelde onderzoeksverslag die niet worden gedekt door de belasting die wordt geheven op onderzoek[335]. Er worden kredieten[336] ingeschreven voor de betaling van de maandelijkse facturen van het *EPO*. In 2017 is voorzien in een bedrag van 2,6 miljoen euro, terwijl het bedrag voor het jaar 2016 3,725 miljoen euro beliep (2,6 miljoen euro in de initiële begroting en 1,125 miljoen euro bijkomend toegekend bij de aanpassing van de begroting 2016).

Het Rekenhof stelt vast dat die negatieve evolutie in tegenspraak is met de verantwoordingen. De FOD voorziet immers in een stijging in 2017 van de Belgische octrooiaanvragen vanwege de sinds 2013 waargenomen tendens[337] en de vervanging van het huidige stelsel voor de aftrek van octrooi-inkomsten door een regeling voor de aftrek van innovatie-inkomsten.

De wet van 3 augustus 2016 houdende dringende fiscale bepalingen[338] heeft het huidige aftrekstelsel afgeschaft[339]. De minister van Financiën kreeg de opdracht uiterlijk tegen 1 januari 2017 een nieuw stelsel uit te werken dat het mogelijk maakt het concurrentievermogen van de octrooisector te behouden[340].

---

335 De belasting op het opmaken van een onderzoeksverslag in het raam van Belgische octrooiaanvragen bedraagt 300 euro ten laste van de aanvrager. De FOD financiert 2.191 euro per octrooiaanvraag (2.491 euro – 300 euro).

336 Basisallocatie 32.43.30.35.40.19.

337 De DIE ontving 876 aanvragen in 2013, 1.024 in 2014, 1.097 in 2015 en op basis van de eerste tien maanden worden nagenoeg 1.153 aanvragen verwacht in 2016.

338 Belgisch Staatsblad van 11 augustus 2016. De wet werd van kracht op 1 juli 2016 ingevolge de beslissing van de ministerraad van 27 mei 2016, punt 24, over de dringende fiscale en financiële bepalingen.

339 Ingevolge een controle van het vorige stelsel, uitgevoerd in het raam van het programma *'Base Erosion and Profit Shifting'* (*BEPS*) van de OESO, waarna dat stelsel ongeschikt werd geacht.

340 Beslissing van de ministerraad van 27 mei 2016, punt 24.

Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie (POD MI)

Programma 44.51.1 – Bestaanszekerheid

Gevolg gevend aan de beslissingen bij het conclaaf voor de initiële begroting 2016 in oktober 2015, werkte de regering een regeling uit om het GPMI (*Geïndividualiseerd Project Maatschappelijke Integratie*)[341] uit te breiden naar andere categorieën van leefloners, met als doel deze mensen weer te activeren. De opmaak van een GPMI was immers tot dusver enkel verplicht voor personen jonger dan 25 jaar.

De wet in verband met de hervorming van het GPMI is in werking getreden op 1 november 2016[342]. De extra kosten voor deze maatregel zullen worden gefinancierd door een compensatie binnen de kredieten voor maatschappelijke integratie en/of via de inning van meer sociale bijdragen. Naar verwachting resulteert de maatregel vanaf 2018 in een terugverdieneffect.

Door de late invoeringsdatum zijn de extra kosten in 2016 beperkt, maar voor 2017 raamt de POD MI de meerkost van het GPMI op 58,5 miljoen euro. Hiervan is slechts 12,3 miljoen euro voorzien in het krediet voor de terugbetaling aan de OCMW's van het Recht op Maatschappelijke Integratie[343], waarvan het GPMI deel uitmaakt. Dit krediet, waarop in totaal 936,9 miljoen euro is ingeschreven, is dus mogelijk onderraamd.

---

341 Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijk integratie' (GPMI) is een contract met het OCMW dat toelaat de leefloner te begeleiden en op te volgen, maar hem ook responsabiliseert met het oog op zijn sociale en professionele re-integratie.

342 Wet van 21 juli 2016 houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en het koninklijk besluit 3 oktober 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

343 Basisallocatie 55.11.43.52.16 - Toelagen aan de OCMW 's in het kader van het recht op maatschappelijke integratie. Zie tevens *Parl. St.* Kamer, 23 november 2016, DOC 54 2110/020, p. 24, *Verantwoording bij de Algemene Uitgavenbegroting – POD Maatschappelijke Integratie*.

Sectie 51 – FOD Financiën, voor de rijksschuld

1 Programma 51.54.1 – Lasten van leningen

Volgens de recentste raming van het Agentschap van de Schuld van 9 september 2016 , die werd hernomen in het begrotingsrapport van de FOD Budget en Beheerscontrole van 21 september 2016, zouden de intrestlasten voor het jaar 2017, waarvoor sectie 51 in de kredieten moet voorzien, 9.888 miljoen euro belopen[344]. Dit bedrag houdt nog rekening met de interestlasten op de schuldeffecten van het Zilverfonds in afwachting van de goedkeuring van het wetsontwerp tot afschaffing van het Zilverfonds[345].

Uit het voorliggende ontwerp van begroting en de bijhorende verantwoording[346] in verband met sectie 51 blijkt nu echter dat de kredieten voor intrestlasten 9.833 miljoen euro bedragen, d.i. precies 55 miljoen euro lager dan de raming van het Agentschap van de Schuld van 9 september 2016[347].

Deze verlaging vloeit voort uit de beslissing in het conclaaf van oktober 2016 om de raming van de intrestlasten voor 2017 met 55 miljoen euro te verminderen. De regering beroept zich voor deze vermindering op de 'recente macro-economische evoluties'. De verantwoording bij de sectie bevat echter geen bijkomende informatie over deze 'recente macro-economische evoluties'. Het Rekenhof heeft evenmin de onderliggende berekeningsnota ontvangen.

2 Zilverfonds

Bij het uitwerken van het begrotingsontwerp 2017 heeft de regering geen rekening gehouden met de ontbinding van het Zilverfonds. Het ingediende wetsontwerp houdende diverse bepalingen[348] voorziet immers in de opheffing van dit fonds op 1 januari 2017. De goedkeuring van het ontwerp vereist bijgevolg een aanpassing van de begroting om die in overeenstemming te brengen met de nieuwe situatie.

De regering creëerde het Zilverfonds bij de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. Met dit fonds beoogde de overheid te anticiperen op de impact van de vergrijzing van de bevolking. Met de aangelegde reserves konden vanaf 2010 de bijkomende uitgaven van de verschillende wettelijke pensioenstelsels worden gefinancierd. Voorwaarde was wel dat de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp kleiner was dan 60%.

---

344 FOD Budget en Beheerscontrole, 21 september 2016, *Actualisation 2016-2017 sur base du budget économique de septembre, p. 22*.

345 *Parl. St.* Kamer, 5 oktober 2016, DOC 54 2072/001, *Wetsontwerp houdende diverse bepalingen – Titel 4.*

346 *Parl. St.* Kamer, DOC 54 2110/022.

347 Basisallocaties 51.45.10.21.10.01 (Rente van de leningen op lange termijn in Belgische frank en in euro:9.064,3 miljoen euro), basisallocatie 51.45.10.21.10.08 (Rente van de leningen op korte termijn in euro: 112,3 miljoen euro), basisallocatie 51.45.10.21.20.02 (Rente van leningen op lange termijn in vreemde munt: 193,9 miljoen euro), basisallocatie 51.45.10.21.20.08 (Rente van leningen op korte termijn in vreemde munt: 9,3 miljoen euro) en basisallocatie 51.45.10.21.30.01 (Interesten op de reserves van het Zilverfonds die ter beschikking werden gesteld van de schatkist: 696,4 miljoen euro). Deze vermindering werd integraal toegepast op de rente van leningen op lange termijn in euro of Belgische frank.

348 Wetsontwerp houdende diverse bepalingen, *Parl. St.* Kamer, 5 oktober 2016, DOC 54 2072/001, titel 4.

Sinds zijn oprichting heeft het fonds nooit dergelijke uitgaven gedaan. Het werd voornamelijk gestijfd door niet-fiscale ontvangsten, vermeerderd met door de Schatkist betaalde intresten. De uitgaven en de ontvangsten m.b.t. de vernieuwing van de Zilverfonds-effecten werden respectievelijk ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting (sectie 51 – FOD Financiën, voor de Rijksschuld) en in de middelenbegroting. Die effecten zijn gedematerialiseerd en van het nulcoupon-type. Dat betekent dat de intresten in één keer worden betaald op de vervaldag (in de begroting 2016 werd voor 746,3 miljoen euro aan kredieten ingeschreven voor die intresten).

Het uitstaande bedrag van het Zilverfonds bedraagt 26 miljard euro[349], dit is 6,5% van de geraamde federale overheidsschuld eind 2016. Het gaat om een interne schuld van de Belgische federale overheidssector die wordt verwijderd uit de geconsolideerde schuld.

De opheffing van het fonds brengt van rechtswege de uitdoving van de verplichtingen van de Staat tegenover het fonds met zich door de vermenging van de hoedanigheden van schuldeiser en schuldenaar in hoofde van de Staat (artikel 1300 van het Burgerlijk Wetboek). Bijgevolg zal de algemene uitgavenbegroting de intresten op de reserves van het Zilverfonds die het ter beschikking stelt van de Schatkist (696,4 miljoen euro in 2017[350]) niet meer opnemen. Hetzelfde geldt voor de terugbetalingen van vervallen effecten (1.830,7 miljoen euro in 2017[351]). Ook de middelenbegroting zal niet langer de opbrengsten van de uitgifte van nieuwe effecten (1.830,7 miljoen euro in 2017[352]) bevatten. De opheffing van het Zilverfonds heeft geen invloed op het vorderingensaldo aangezien die tevoren werd geneutraliseerd. Het bedrag van de federale overheidsschuld vóór consolidatie wordt immers verminderd met het uitstaande bedrag van het Zilverfonds.

---

349 Met inbegrip van de gecumuleerde intresten.

350 Basisallocatie 45.10.21.30.01.

351 Basisallocatie 45.11.91.10.01 partim.

352 Artikel 96.10.01 partim.

HOOFDSTUK III

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de uitgaven

Voor 2017 worden de geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging en de stelsels buiten het globaal beheer)[353] geraamd op 95.830,1 miljoen euro. De stijging van de uitgaven met 16.402,2 miljoen euro (20,65%) is vooral te verklaren door de integratie van de overheidspensioenen in de uitgaven van de sociale zekerheid. Sinds 1 april 2016 betaalt de Federale Pensioendienst (FPD) die pensioenen[354]. Daarvoor krijgt de FPD dotaties uit de federale begroting (ingeschreven bij de FOD Sociale Zekerheid[355]).

Tabel 1 - Evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Uitgaven 2015	Verwachte uitgaven 2016	Geraamde uitgaven 2017
Prestaties	69.604,9	70.675,4	86.452,2
Werkingskosten	2.160,1	2.170,0	2.224,5
Andere uitgaven	6.657,1	6.582,5	7.153,4
Totaal	**78.422,1**	**79.427,9**	**95.830,1**

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2016) en Algemene Toelichting 2017

Van de totale geconsolideerde uitgaven wordt 86.452,2 miljoen euro (90,21%) besteed aan de betaling van prestaties en de terugbetaling van uitgaven voor gezondheidszorgen. De stijging met 15.776,8 miljoen euro (22,32%) wordt voor 13.950,1 miljoen euro verklaard door de integratie van de overheidspensioenen in de uitgaven van de stelsels van sociale zekerheid.

---

353 Om dubbeltellingen te vermijden, zijn die cijfers exclusief de overdrachten tussen de instellingen van sociale zekerheid.

354 Sinds 1 april 2016 zijn de bevoegdheden van de vroegere Pensioendienst voor de overheidssector (PDOS) geïntegreerd in de Federale Pensioendienst (FPD). Vanaf 1 januari 2017 worden ook de pensioenen van de plaatselijke en provinciale besturen (DIBISS) en van HR Rail geïntegreerd in de FDP. Zie ook de wet van 18 maart 2016 tot wijziging van de Rijksdienst voor Pensioenen in Federale Pensioendienst, tot integratie van de bevoegdheden en het personeel van de Pensioendienst voor de Overheidssector, van de opdrachten "Pensioenen" van de lokale en provinciale sectoren van de Dienst voor de Bijzondere socialezekerheidsstelsels en van HR Rail en tot overname van de gemeenschappelijke sociale dienst van de Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels.

355 Zie de basisallocaties 58.51.42.10.01 (wettelijke opdrachten inzake de pensioenen van de openbare sector), 58.51.42.10.02 (vergoedingspensioenen en oorlogsrenten), 58.51.42.10.03 (arbeidsongevallenrenten) en 58.51.42.10.05 (pensioenen van HR Rail). Die dotaties worden aangevuld met bijdragen betaald door instellingen waarvoor de pensioenen niet ten laste vallen van de federale Staat (bv. de instellingen van openbaar nut).

Bij de RSZ-Globaal Beheer stijgen de totale uitgaven voor prestaties in 2017 met 661,6 miljoen euro (1,65%) tegenover de verwachte uitgaven voor 2016. De uitgaven voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen stijgen in 2017 met 441,4 miljoen euro (5,91%) en de uitgaven voor pensioenen (werknemers) met 813,8 miljoen euro (3,39%). In beide gevallen is de stijging toe te schrijven aan de toename van het aantal vergoede dagen (uitkeringsverzekering) of rechthebbenden (pensioenen). De uitgaven voor werkloosheid, werkloosheid met bedrijfstoeslag, loopbaanonderbreking en tijdskrediet van de RVA dalen in 2017 met 579,1 miljoen euro (7,08%). Die evolutie is het gevolg van een verwachte daling van het aantal werklozen (met 2,77%) en van het feit dat de uitgaven voor loopbaanonderbreking van federale ambtenaren voortaan worden opgenomen in de stelsels buiten globaal beheer.

In vergelijking met de verwachte uitgaven voor 2016 stijgen de geraamde prestaties van het RSVZ met 186,2 miljoen euro (4,24%). Die stijging is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de pensioenen (+125,2 miljoen euro). Bovendien zullen in 2017 maatregelen van kracht worden om het sociaal statuut van de zelfstandigen te verbeteren: een beter moederschapsverlof voor zelfstandigen (13,7 miljoen euro) en de invoering van het overbruggingsrecht, d.w.z. de uitbreiding van de verzekering in geval van een faillissement (10,6 miljoen euro).

De globale begrotingsdoelstelling van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging is voor 2017 vastgesteld op 24.627,2 miljoen euro, een stijging met 814,6 miljoen euro (3,42%) ten opzichte van 2016. Van die begrotingsdoelstelling mag in 2017 371 miljoen euro niet worden besteed voor de terugbetaling van verstrekkingen (in de begrotingsdoelstelling 2016 was dat 195,4 miljoen euro).

De uitgaven voor prestaties in de stelsels buiten globaal beheer (uitgezonderd de overheidspensioenen) stijgen met 164,3 miljoen euro (5,92%). Die toename is het gevolg van het feit dat de uitgaven voor loopbaanonderbreking voor federale ambtenaren vanaf 2017 zijn ondergebracht in de uitgaven buiten globaal beheer.

2 Ontwerpbegroting van de openbare instellingen van sociale zekerheid

Het Rekenhof heeft de begrotingsgegevens onderzocht van de openbare instellingen van sociale zekerheid. In de meeste gevallen waren er alleen voorlopige documenten beschikbaar, gebaseerd op niet-geactualiseerde gegevens. Het Rekenhof kan bijgevolg niet garanderen dat de maatregelen die werden aangenomen tijdens het begrotingsconclaaf, effectief in aanmerking zullen worden genomen in de definitieve begrotingen van die instellingen.

In dat verband herinnert het Rekenhof eraan dat de ontvangsten en de uitgaven van de sociale zekerheid moeten worden geconsolideerd binnen entiteit I en dat de terugkerende vertraging bij het indienen van de ontwerpbegrotingen van die instellingen het onmogelijk maakt een volledig overzicht te krijgen van de begrotingsverrichtingen die de Staat voorziet. Daarom beveelt het aan die ontwerpen voortaan op te stellen binnen een termijn die het Rekenhof toelaat zijn informatieopdracht ten aanzien van het parlement te vervullen.

Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat de beheersorganen van de socialezekerheidsinstellingen over het algemeen de notificaties ontvangen die na een

begrotingsconclaaf worden opgesteld, maar dat ze niet geïnformeerd worden over de besparingen waartoe de ministerraad besliste noch over de berekeningswijzen die de ministerraad hanteerde.

Er zijn soms grote verschillen tussen de gegevens in de algemene toelichting en de gegevens in de voorbereidende begrotingsdocumenten van de meeste socialezekerheidsinstellingen. Het Rekenhof benadrukt dat de beheerders van die instellingen over het algemeen pas over de informatie in die algemene toelichting beschikken nadat die toelichting gepubliceerd is.

Wat specifiek de ambtenarenpensioenen betreft, vermeldt de ontwerpbegroting 2017 van de federale Staat 85 miljoen euro aan ontvangsten en 6,5 miljoen euro aan uitgaven op grond van de wet van 5 augustus 1968[356]. Bij de FPD-Werknemerspensioenen belopen die bedragen respectievelijk 213 miljoen euro en 30 miljoen euro. Het Rekenhof heeft geen enkele verantwoording gekregen voor die verschillen.

3 Kwaliteit van de algemene toelichting

Het Rekenhof heeft incoherenties vastgesteld in de algemene toelichting bij de begroting:

- in verband met de pensioenen van de overheidssector vermeldt programma 24.58.5 van de algemene uitgavenbegroting 11.190,3 miljoen euro aan kredieten, terwijl deel 4 van de algemene toelichting gewag maakt van een bedrag van 11.282,5 miljoen euro. Het verschil is te wijten aan het feit dat het laatste bedrag rekening houdt met de indexering van de sociale prestaties in september 2017 en met de gegevens die de PDOS in september 2016 actualiseerde. De benodigde kredieten voor de indexering van de sociale prestaties zijn echter ingeschreven in de globale interdepartementale provisie, die is opgenomen in de begroting van de FOD Budget en Beheerscontrole. De algemene toelichting vermeldt overigens in hoofdstuk 3.2 over het begrotingssaldo en het vorderingensaldo van de socialezekerheidsstelsels, dat de begrotingsgegevens van de overheidspensioenen werden geïntegreerd in de cijfers betreffende de instellingen buiten het globaal beheer. Het bedrag van 50 miljoen euro aan beheerskosten inzake pensioenen van de overheidssector, vermeld in tabel I.2 van het deel van de algemene toelichting over het stelsel van sociale bescherming[357], is echter niet opgenomen in de cijfers van hoofdstuk 3.2[358];
- de RVA-prestaties in twee aparte tabellen[359] stemmen niet met elkaar overeen. De gedetailleerde tabel van de sociale prestaties houdt ten onrechte geen rekening met diverse regeringsmaatregelen en technische correcties voor in totaal 30,5 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt ook op dat de verantwoording bij de ramingen voor de uitgaven van overheidspensioenen ontoereikend is[360], net zoals de voorbije jaren. De toelichting

---

356 Wet van 5 augustus 1968 tot vaststelling van een zeker verband tussen de pensioenstelsels van de openbare sector en die van de privésector.

357 Cf. algemene toelichting, p. 176.

358 Cf. algemene toelichting, p. 44 (tabel 17).

359 Cf. algemene toelichting, p. 184 (tabel II.2) en p. 199 (tabel II.4).

360 Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017, 24 - Sociale Zekerheid, *Parl. St.* Kamer, 23 november 2016, DOC 54-2110/016, p. 71-90.

verduidelijkt dat *de geraamde ontvangsten van 2016 werden aangepast aan de voor 2017 van toepassing zijnde gemiddelde indexcoëfficiënt en vervolgens vermenigvuldigd met een coëfficiënt al naargelang de in 2017 verwachte evolutie van het volume.* De reële waarde van de twee variabelen (index en aangroei) wordt echter niet vermeld, laat staan verantwoord.

4 Commentaar bij de maatregelen

4.1 Algemeen

De regering heeft een vijftigtal maatregelen genomen op het vlak van de sociale zekerheid, waarvan er een dertigtal betrekking hebben op de geneeskundige verzorging. Zo voorziet ze voor 2017 in 1.202,9 miljoen euro aan besparingen op uitgaven (waarvan 902 miljoen euro in de geneeskundige verzorging) en in 240,2 miljoen euro aan bijkomende ontvangsten. De uitvoering ervan zal de kosten met 2 miljoen euro doen toenemen.

Het Rekenhof stelt vast dat diverse maatregelen in verband met de sociale prestaties nog niet voldoende geconcretiseerd zijn, waardoor het risico ontstaat dat die maatregelen niet kunnen worden toegepast of pas later in werking zullen kunnen treden.

Bovendien beschikt het Rekenhof niet over de berekeningshypotheses of over voldoende onderbouwde hypotheses die het aangekondigde bedrag van andere maatregelen staven. Sommige maatregelen zijn volgens het Rekenhof overschat in het licht van de gehanteerde berekeningshypotheses.

Het Rekenhof stelt ook vast dat sommige besparingsmaatregelen de uitgaven in een andere sector zullen doen toenemen, of in een latere uitgave zullen resulteren.

Tot slot koppelen sommige maatregelen het bedrag van de besparingen aan één enkele instelling, terwijl ze een impact hebben op diverse subsectoren van de sociale zekerheid of zelfs op de fiscale ontvangsten. Bovendien zijn de vermelde verdelingen forfaitair en niet gestaafd door een relevante berekening.

Voor meer informatie wordt verwezen naar de hierna geformuleerde commentaren en naar hoofdstuk II van het deel Ontvangsten van entiteit I, punt 2.

4.2 Specifieke maatregelen

4.2.1 RIZIV – Geneeskundige Verzorging

De globale begrotingsdoelstelling is vastgelegd op 24.627,2 miljoen euro. Van dat bedrag is 24.256,2 miljoen euro bestemd voor de terugbetaling van geneeskundige verstrekkingen. Het saldo (371 miljoen euro) blijft behouden in de globale begrotingsdoelstelling, maar wordt *structureel geblokkeerd*[361].

Om de geraamde uitgaven voor 2017 (25.150,3 miljoen euro) te beperken tot de som van de partiële begrotingsdoelstellingen (24.256,2 miljoen euro) is voor 894,1 miljoen euro aan besparingen opgelegd[362]:

---

[361] Algemene toelichting, DOC 54-2107/001, p. 218.

[362] Het bedrag ligt 7,3 miljoen euro hoger dan het in de Algemene Toelichting vermelde bedrag (886,8 miljoen euro).

- besparingen uitgewerkt door een binnen het RIZIV op vraag van de regering opgerichte taskforce: 99,5 miljoen euro;
- door het Verzekeringscomité op vraag van de regering uitgewerkte structurele besparingen en maatregelen voor het terugdringen van *frauduleuze aanrekeningen, medische overconsumptie en verspilling*: 57,5 miljoen euro[363];
- de uitvoering van de voor 2017 voorziene maatregelen uit het *Toekomstpact voor de patiënt met de farmaceutische industrie* dat de regering en de vertegenwoordigers van de industrie in juli 2015 hebben ondertekend: 71,1 miljoen euro;
- de beperking van de indexering van de prestaties van artsen, tandartsen en paramedische verstrekkingen tot 1/3e van het geraamde bedrag: 247,1 miljoen euro;
- bijkomende besparingen bij de uitgaven voor geneesmiddelen (312,1 miljoen euro) en in een aantal andere sectoren (106,8 miljoen euro).

Het Rekenhof heeft bij het RIZIV informatie gekregen over de berekeningswijze van de voorgestelde besparingen. Bij die ramingen formuleert het de volgende vaststellingen.

- De besparingen zijn geraamd voor een volledig jaar. Voor de toepassing van een aantal maatregelen zijn nieuwe procedures of reglementaire bepalingen nodig of moeten de bestaande procedures worden aangepast. Die procedurestappen kunnen ertoe leiden dat de maatregelen later dan gepland in werking treden, waardoor het bedrag van de besparingen niet volledig wordt gehaald.
- De besparingen in de medische beeldvorming (15,7 miljoen euro), de klinische biologie (13,3 miljoen euro) moeten nog verder worden uitgewerkt.
- In de partiële begrotingsdoelstelling is voor 193 miljoen euro aan besparingen ingeschreven voor geneesmiddelen die tijdelijk worden vergoed op basis van overeenkomsten tussen het RIZIV en het geneesmiddelenbedrijf dat die specialiteiten op de markt brengt (de overeenkomsten "artikel 81")[364]. Dat bedrag is geen besparing, maar een wijziging in de ramingsmethode: vanaf 2017 gaat het RIZIV in zijn ramingen uit van de netto-uitgaven voor die specialiteiten (d.i. het bedrag na aftrek van de terugbetalingen door de bedrijven). Het Rekenhof merkt op dat de stijging van de uitgaven voor specialiteiten "artikel 81" door die beslissing niet wordt afgeremd. Zo stegen de bruto-uitgaven (d.i. de uitgaven voor de aftrek van de terugbetaling) voor specialiteiten die in de apotheek worden verkocht van 27,5 miljoen euro in 2011 tot 133,3 miljoen euro in 2015. Voor de in het ziekenhuis opgenomen rechthebbenden stegen de uitgaven in dezelfde periode van 89 miljoen euro naar 324,7 miljoen euro[365].

---

363 Die maatregelen zijn de concretisering van de naar aanleiding van de begrotingscontrole 2016 opgelegde structurele opgelegde onderbenutting en de in het vooruitzicht gestelde maatregelen voor "aanklampend beleid". Verwacht wordt dat de maatregelen voor de strijd tegen fraude en overconsumptie zullen leiden tot een hoger bedrag aan terug te vorderen, onterecht vergoede prestaties. Dat bedrag (13,1 miljoen euro) valt buiten de globale begrotingsdoelstelling.

364 Zie in dat verband ook Deel II, Hoofdstuk 2 - Ontvangsten van de sociale zekerheid, punt 2.2 "RIZIV-Geneeskundige verzorging".

365 "Rapport van de Commissie voor Begrotingscontrole in het kader van de vaststelling van het budget voor geneeskundige verzorging voor het jaar 2017", nota aan de Algemene Raad van het RIZIV van 4 oktober 2016, p. 38-43.

4.2.2 RVA en werkgelegenheid

Uitbreiding van e-commerce en harmonisatie van de stelsels voor loopbaanonderbreking en tijdskrediet

De maatregelen inzake e-commerce en harmonisatie van de stelsels voor loopbaanonderbreking en tijdskrediet zouden in 2017 respectievelijk 40,5 miljoen euro en 28 miljoen euro opbrengen.

Het Rekenhof beschikt niet over informatie over de berekening van de opbrengst van die maatregelen.

De gelijke verdeling van de opbrengst van de e-commerce-maatregel onder de RVA, de RSZ en de fiscale ontvangsten wordt overigens niet onderbouwd.

Invoering van overuren op vrijwillige basis

Vanaf 1 januari 2017 zal de wet "werkbaar werk" de mogelijkheid invoeren om op vrijwillige basis overuren te presteren[366]. Ze zal de werknemers de mogelijkheid bieden om in overleg met hun werkgevers tot 100 overuren per jaar op vrijwillige basis te presteren bovenop de huidige overuursystemen.

Die maatregel zou 30 miljoen euro opbrengen in 2017.

De notificaties en de algemene toelichting stellen dat die maatregel 3,6 miljoen overuren zal genereren.

Volgens de door het kabinet van de minister van Sociale Zaken meegedeelde hypothesen zou dat aantal overuren worden gehaald en is de opbrengst voor 2017 verantwoord.

De door het kabinet van de minister van Werk meegedeelde hypothesen gaan uit van 2,91 miljoen overuren. Dat zou bijgevolg leiden tot een lager dan verwachte opbrengst.

4.2.3 DIBISS

Het facultatieve overzeese socialezekerheidsstelsel zal worden hervormd om te komen tot een actuarieel evenwicht tussen de gestorte premies en de opgebouwde rechten. De voorwaarden voor pensioen, ziekte- en invaliditeitsverzekering en verzekering geneeskundige verzorging zullen worden afgestemd op die van het algemene stelsel van de werknemers.

Het overzeese socialezekerheidsstelsel blijft de staatswaarborg en de verankering ten opzichte van de Belgische sociale zekerheid behouden. De premies die de werkgevers en de werknemers jaarlijks storten, maken het mogelijk de dotatie van de federale Staat aan dat socialezekerheidsstelsel te verminderen.

De regering gaat uit van een recurrente besparing van 50 miljoen euro vanaf 2017.

---

[366] Voorontwerp van wet betreffende werkbaar en wendbaar werk, door de ministerraad goedgekeurd op 28 oktober 2016.

Vanuit budgettair oogpunt zal het mechanisme tot gevolg hebben dat de negatieve impact op het saldo van de federale Staat van een deel van de uitgaven in samenhang met de verbintenissen uit het verleden wordt uitgesteld – maar niet geschrapt.

Het Rekenhof stelt overigens vast dat de regering haar raming van het bedrag van de nieuwe bijdragen van het stelsel heeft gebaseerd op de veronderstelling dat de vraag niet elastisch is. De facultatieve aard van de bijdragen zou echter een negatief effect op de vraag kunnen hebben, wat zou leiden tot een overschatting door de regering.

4.2.4 FPD – werknemerspensioenen

Heropening voor de werknemers van het recht om hun studieperiodes gedurende 3 jaar te regulariseren

In het kader van de harmonisering van de inaanmerkingneming van de studiejaren bij de pensioenberekening zullen de werknemers gedurende een periode van 3 jaar (van 1 maart 2017 tot 1 maart 2020) nog hun studiejaren kunnen regulariseren voor een forfaitair bedrag van 1.500 euro per studiejaar, zelfs als die regularisatie meer dan 10 jaar na het einde van de studies gebeurt.

De regering verwacht een netto-opbrengst van 46 miljoen euro in 2017.

Volgens de FPD zal die maatregel slechts 41,7 miljoen euro opbrengen. Voor het verschil van 4,3 miljoen euro zal bij een volgende begrotingscontrole een technische correctie worden uitgevoerd. Dat bedrag heeft betrekking op de besparingen in verband met de hervorming van het pensioenstelsel van de parlementsleden, die onder de bevoegdheid van de parlementaire vergaderingen valt en niet van de FPD.

4.2.5 FPD - overheidspensioenen

Het Rekenhof merkt op dat de verantwoording bij de ontwerpbegroting van PDOS[367] voor de *'dotatie voor de uitoefening van de wettelijke opdrachten inzake de pensioenen van de overheidssector' (basisallocatie 58.51.42.10.01)* voor een aantal reeds gerealiseerde of geplande pensioenmaatregelen een financiële impact aangeeft, maar dat het onmogelijk is om na te gaan of deze weerslag juist is ingeschat. De bedragen van de besparingen zijn volgens dit stuk *'het resultaat van aparte ramingsoefeningen door bv. de herberekening van individuele gevallen'*. De verantwoording geeft verder aan dat *'Een verdere monitoring van de reële uitgaven zal uitwijzen in hoeverre deze werkmethode juiste budgettaire inschattingen geeft'*. Het Rekenhof kan dan ook niet nagaan of de kredieten voor deze uitgaven en inkomsten toereikend zullen zijn om alle verplichtingen na te komen.

De maatregel waarbij *'de leeftijd waarop ambtshalve pensioen na 365 ziektedagen wordt toegekend geleidelijk wordt verhoogd van 60 jaar naar 63 jaar'* veroorzaakt ongetwijfeld wel een daling van de pensioenuitgaven (geraamd op 5,6 miljoen), maar resulteert tegelijkertijd in een stijging van de personeelsuitgaven van de betrokken overheidsdiensten. De maatregel heeft namelijk tot gevolg dat een aantal ambtenaren in langdurig ziekteverlof verder (tot twee jaar) in dienstverband kunnen blijven met hun volle wedde of met een wachtgeld dat minstens gelijk is aan hun virtueel verworven pensioenbedrag. Bovendien heeft deze maatregel ook als effect dat ze vervolgens een hoger pensioen kunnen krijgen.

---

[367] Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting - 24. Sociale Zekerheid, DOC 54-2110/016, p. 71-90.

Ook de '*hervorming van het pensioen lichamelijke ongeschiktheid*' (besparing geraamd op 14,7 miljoen euro)[368] zorgt veeleer voor een verschuiving van de budgettaire last, in dit geval van de pensioenuitgaven naar de ziekte- en invaliditeitsverzekering, dan voor een echte besparing. Bij het RIZIV (arbeidsongeschiktheidsverzekering) zijn nog geen uitgaven ingeschreven voor die maatregel.

De besparing door de aangekondigde '*wijziging van de regels inzake de berekening van de diplomabonificatie voor het pensioenbedrag*' wordt nu al verrekend in de raming van de pensioenuitgaven (geschat op 0,26 miljoen euro). Nochtans geeft de verantwoording niet aan of er al dan niet rekening is gehouden met de extra inkomsten die het gevolg zijn van de hieraan gekoppelde mogelijkheid om studieperiodes te regulariseren door het betalen van een forfaitaire bijdrage[369].

Volgens informatie verkregen bij de FPD worden die inkomsten geraamd op 10 miljoen euro en zouden ze zijn begrepen in de ramingen op het artikel 420.3701 *'afhouding persoonlijke bijdrage'*. Uit de verantwoording die bij de berekening van de dotaties is gevoegd, blijkt niet dat met dit bedrag rekening is gehouden[370]. Het Rekenhof weet niet op welke basis deze schatting is gebeurd. Het lijkt hoe dan ook aangewezen om deze nieuwe aard van ontvangsten in een apart begrotingsartikel onder te brengen, aangezien deze ontvangsten immers niets te maken hebben met de ontvangsten uit de persoonlijke (en verplichte) inhouding van 7,5% op de wedde van alle ambtenaren, waarmee ze nu werden samengevoegd.

5 Commentaar in verband met de technische correcties

In de begrotingsnotificaties en de algemene toelichting worden ook technische correcties vermeld in verband met maatregelen waartoe vroeger werd beslist. Vijf correcties hebben betrekking op het dienstjaar 2016, zes op 2016 en 2017 en één op dienstjaar 2017.

Het Rekenhof stelt vast dat de berekeningshypothesen niet voldoende zijn onderbouwd en dat verschillende correcties ongetwijfeld onderschat zijn.

5.1 Technische correcties voor het dienstjaar 2016

Die correcties belopen 151,4 miljoen euro in 2016, waarvan 77,8 miljoen euro niet-gerealiseerde besparingen, 50,5 miljoen euro minderontvangsten en 23,08 miljoen euro extra uitgaven voor ESR-correcties.

Ze vloeien enerzijds voort uit de niet-tenuitvoerlegging of laattijdige tenuitvoerlegging van bepaalde besparingsmaatregelen, en anderzijds uit wijzigingen in de initiële berekeningshypothesen.

Het Rekenhof is van oordeel dat het bedrag van de technische correcties in samenhang met de uitgaven onderschat is. Dat geldt inzonderheid voor de maatregelen in verband met het

---

368 In de begrotingsbeslissingen wordt de besparing op 16 miljoen euro geraamd.

369 Zie in dit verband: *Parl. St.* Kamer, Doc 54/2111/016, Algemene beleidsnota van de minister van Pensioenen, p. 10-11.

370 *Parl. St.* Kamer, 23 november 2016, DOC 54-2110/016, Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2017, 24 - Sociale Zekerheid, p. 83-84.

openen van het recht op uitkeringen inzake werkgelegenheid ingevolge de laattijdige implementatie van de regelgeving.

De DIBISS heeft de technische correctie van zijn ontvangsten uit sociale bijdragen begin oktober overigens geschat op 51,8 miljoen euro, d.i. 1,3 miljoen euro meer dan de regering in haar notificaties.

5.2 Technische correcties 2017

Die correcties hebben betrekking op een bedrag van 19,6 miljoen euro niet-gerealiseerde besparingen en 51 miljoen euro extra ontvangsten.

De niet-gerealiseerde besparingen vloeien enerzijds voort uit de niet-implementatie van de initiële maatregel, en anderzijds uit de verfijning van de initiële berekeningshypothesen. Het Rekenhof wijst erop dat het niet systematisch op de hoogte werd gebracht van de nieuwe in aanmerking genomen hypothesen.

De extra ontvangst van 51 miljoen euro is afkomstig van een herschatting van de door het RSVZ in 2017 te innen bijdragen op basis van een verwachte toename van het aantal nieuwe aansluitingen. Het Rekenhof is van oordeel dat die extra ontvangsten op onzekere grondslagen berusten.

Naast de technische correcties die in de begrotingsnotificaties zijn opgenomen, stelt het Rekenhof vast dat tabel II.2 van de algemene toelichting in verband met de uitgaven 2017 van het Globaal beheer van de werknemers[371] een bedrag van -150 miljoen euro vermeldt in de rubriek "Maatregelen", in verband met de responsabilisering van de werkgevers en de werknemers inzake vergoedingen voor arbeidsongeschiktheid. Het Rekenhof is van oordeel dat dat bedrag bij de technische correcties had moeten worden opgenomen. Het beschikt overigens over geen enkele verantwoording van dat bedrag, noch over de uitsplitsing ervan in ontvangsten en uitgaven.

---

[371] Cf. algemene toelichting, p. 184.

BIJLAGEN

Bijlage: Overzicht van de Europese verplichtingen m.b.t. de opmaak van de federale ontwerpbegroting zoals gestipuleerd in de comptabiliteitswet van 22 mei 2003

Omschrijving verplichting	Naleving	Publicatie
Uiterlijke periode voor het indienen van het ontwerpbegrotingsplan aan Europa: 15 oktober (artikel 6 verordening 473/2013)[372]	Nee	Het ontwerpbegrotingsplan werd bij de Europese Commissie op 17 oktober 2016 ingediend
De uiterlijke periode voor het indienen van de federale ontwerpbegroting is 15 oktober i.p.v. 31 oktober (artikel 45)	Nee	Algemene toelichting werd ingediend op 23 november 2016
De algemene toelichting bevat een gevoeligheidsanalyse met een overzicht van de ontwikkelingen van de belangrijkste begrotingsvariabelen onder verschillende groei- en renteaannames (artikel 46)	Ja	Algemene toelichting, p. 56-57
De algemene toelichting bevat een opsomming van alle instellingen en fondsen die niet in de begroting zijn opgenomen maar die deel uitmaken van de consolidatiekring zoals bepaald door het Instituut voor de Nationale Rekeningen en een analyse van hun impact op het vorderingensaldo en op de overheidsschuld (artikel 46)	Gedeeltelijk	Algemene toelichting, p. 160-167. De gehanteerde perimeter voor de opmaak van de tabel stemt niet volledig overeen met de consolidatieperimeter van de federale overheid (sector S.1311 van de lijst van de eenheden van de overheidssector). De FOD Budget en Beheerscontrole merkt wel op dat de instellingen betrokken bij deze raming de belangrijkste stromen en saldi van de met de federale overheid te consolideren instellingen dekken[373]
De begroting van de federale Staat moet worden opgemaakt op basis van de macro-economische prognoses van de economische begroting van het Instituut voor de Nationale Rekeningen[374] (artikel 124, §1)	Ja	Economische begroting van het Federaal Planbureau, september 2016
Betekenisvolle afwijkingen tussen de economische prognoses die werden weerhouden bij de opmaak van de federale begroting en de economische prognoses van de Europese Commissie of andere onafhankelijke instanties moeten in de algemene toelichting worden toegelicht (artikel 124/2, §1)	Ja	Algemene toelichting, p. 77-79

372 Verordening (EU) Nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone.

373 Algemene toelichting, p. 160.

374 Artikel 109 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen bepaalt dat het Instituut voor de Nationale Rekeningen deze opdracht toevertrouwt aan het Federaal Planbureau.

Omschrijving verplichting	Naleving	Publicatie
De uitwerking van de begroting moet zich inschrijven in een begrotingskader op middellange termijn. Deze middellange termijn dekt de regeerperiode en minimaal een periode van 3 jaar. De jaarlijkse begroting moet worden aangevuld met een meerjarige begrotingsplanning (artikel 124/3, §1)[375].	Ja	Algemene toelichting, p. 48-57.
De meerjarige begrotingsplanning moet gebaseerd zijn op de economische prognoses van het Instituut voor de Nationale Rekeningen. Het begrotingskader, de meerjarige begrotingsplanning, de eventuele actualisering en de afwijking van de jaarlijkse begroting tegenover de meerjarenbegroting moeten in de algemene toelichting worden toegelicht (artikel 124/3, §2).	Ja	Algemene toelichting, p. 48-57. De meerjarenbegroting is gebaseerd op de economische vooruitzichten 2018-2019 die het Federaal Planbureau in juni 2016 publiceerde. De cijfers voor het begrotingsjaar 2017 zijn gebaseerd op de economische begroting van september 2016.

Bron: Rekenhof

375 De meerjarige begrotingsplanning bevat volgende elementen:

1° algemene en transparante meerjarige begrotingsdoelstellingen voor het overheidstekort, de overheidsschuld en eventuele andere samenvattende begrotingsindicatoren, zoals de uitgaven;

2° prognoses voor elke belangrijke uitgaven- en ontvangstenpost van de overheid, bij ongewijzigd beleid;

3° een beschrijving van de geplande beleidsmaatregelen voor de middellange termijn die gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën;

4° een beoordeling van de wijze waarop de voorgenomen beleidsmaatregelen in het licht van hun rechtstreekse langetermijnimpact op de overheidsfinanciën de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zouden kunnen beïnvloeden.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 6

PARTIE I **7**
Projet de plan budgétaire 2017 et exposé général 7

1 Présentation schématique du budget de l'Entité I **7**

2 Paramètres macroéconomiques **8**

3 Conformité de l'exposé général et du projet de plan budgétaire 2017 de la Belgique avec le programme de stabilité 2016-2019 **8**

3.1 Fixation du solde nominal de financement de l'entité I de l'année 2016 9

3.2 Amélioration du solde structurel (2016-2017) de l'entité I 11

3.2.1 Objectifs d'amélioration structurelle prévus par le programme de stabilité 11

3.2.2 Objectifs d'amélioration structurelle prévus dans le projet de plan budgétaire 12

3.3 Objectif d'amélioration du niveau d'endettement public 17

3.4 Examen du projet de plan budgétaire par la Commission européenne 18

3.5 Synthèse générale 20

4 Evolution pluriannuelle des dépenses **21**

5 Solde budgétaire et solde de financement **23**

5.1 Solde budgétaire et solde de financement de l'État fédéral 23

5.2 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale 26

5.3 Solde de financement de l'entité II 26

6 Solde structurel **27**

6.1 Solde structurel de l'entité I 28

6.2 Solde structurel de l'entité II 29

6.3 Solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics (entités I et II) 30

7 Suivi des obligations européennes **31**

PARTIE II **33**
Recettes de l'Entité I 33

CHAPITRE I **33**
Recettes du pouvoir fédéral 33

1 Évolution générale des recettes **33**

2 Recettes fiscales **34**

2.1 Évolution des recettes sur la base de caisse 34

2.2 Méthode d'estimation utilisée 35

2.3 Recettes fiscales (base SEC) 40

2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales 40

2.4.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes 41

2.4.2. Corrections techniques et nouvelles mesures fiscales 42

3 Recettes non fiscales **46**

3.1 Aperçu général 46

3.2 Contributions diverses du secteur énergétique 46

3.3 Dividendes de participations de l'État dans les institutions financières 48

3.4 Récupération des créances alimentaires 49

CHAPITRE II 50

Recettes de la sécurité sociale 50

1 Évolution générale des recettes 50

2 Recettes propres 51

2.1 Recettes de l'ONSS 51

2.2 Inami – Soins de santé (recettes) 51

3 Réforme du financement de la sécurité sociale 52

3.1 Dotations de l'État fédéral 52

3.2 Financement alternatif 53

PARTIE III 56

Dépenses de l'Entité I 56

CHAPITRE I 56

Budget général des dépenses - Introduction 56

1 Évolution générale des crédits dans le projet de budget général des dépenses 56

2 Provisions interdépartementales 58

3 Financement des entités fédérées 59

4. Redesign ou optimalisation du fonctionnement de l'administration fédérale 60

5. Documents budgétaires manquants 63

CHAPITRE II 64

Budget général des dépenses - Sections 64

Section 12 – SPF Justice 64

1. Situation générale des crédits 64

2. Programme 12.40.2 – Service de tutelles des mineurs étrangers 65

3. Programme 12.51.0– Subsistance des établissements pénitentiaires 65

4. Programme 12.51.7 - Redevances contractuelles pour les nouvelles prisons 65

5. Programme 12.56.0 - Subsistance des juridictions ordinaires 66

6. Programme 12.56.05 – Appui à la perception des amendes routières (Projet Cross-border) 66

7. Programme 12.56.1 – Aide juridique de deuxième ligne 67

8. Programme 12.56.0–Programme de subsistance 68

Aide financière aux organismes 68

Section 13 – SPF Intérieur 69

1. Remarques générales sur le budget du SPF 69

2 Augmentation de crédits 69

3 Réduction de crédits 70

4 Crédits affectés à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme 72

Section 16 – Défense 73

Crédits de fonctionnement et d'investissement 73

Section 17 - Police fédérale et fonctionnement intégré **76**
1 Nouvelle structure budgétaire 76
2 Augmentation des crédits 77
Section 18 – SPF Finances **79**
1 Évolution générale des crédits 79
2 Fonds de garantie pour les services financiers 79
3 Avances en matière de créances alimentaires 80
Section 19 – Régie des bâtiments **81**
1 Dotation d'investissement (allocation de base 19.55.21.61.41.03) 81
2 Dotation pour l'entretien et la restauration du Palais de justice de Bruxelles (allocation de base 19.55.21.61.41.08) 82
3 Dotation loyer (allocation de base 19.55.22.41.40.01) 83
4 Dotation financement alternatif (allocation de base 19.55.22.41.40.04) 84
5 Dotation pour les charges d'occupation des cellules stratégiques (allocation de base 19.55.22.41.40.09) 84
Section 23 – SPF Emploi, Travail et Concertation sociale **86**
1 Augmentation des crédits 86
2 Nouvelle division organique 86
Section 24 – SPF Sécurité sociale **88**
Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement **89**
1 Programme 25.54.5 – Dotation à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afsca) 89
2 Programmes 25.54.6, 25.54.7 et 25.54.8 – Fonds budgétaires gérés par l'Afsca pour le compte du SPF Santé publique 89
3 Programme 25.59.0 - Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS) (allocation de base 25.59.02.41.40.01) 90
4 Programme 25.56.5 – Dotation à Sciensano (allocation de base 25.56.51.41.50.01) 91
Section 32 – SPF Économie, P.M.E, Classes moyennes et Énergie **93**
1 Programme 32.42.5 – Subvention à des organismes externes 93
2 Programme 32.43.3 – Protection du droit de propriété intellectuelle 93
Section 44 – SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale **95**
Programme 44.51.1 – Programme de Subsistance 95
Section 51 – SPF Finances pour la dette publique **96**
1 Programme 51.54.1 – Charges d'emprunts 96
2 Fonds de vieillissement 96
CHAPITRE III **98**
Dépenses de la sécurité sociale **98**
1 Évolution générale des dépenses **98**
2 Projet de budget des institutions publiques de sécurité sociale **99**
3 Qualité de l'exposé général **100**
4 Commentaires sur les mesures **101**

4.1 Appréciation générale 101
4.2 Mesures spécifiques 101
4.2.1 Inami – Soins de santé 101
4.2.2 Onem et emploi 103
4.2.3 ORPSS 103
4.2.4 SFP – pensions des salariés 104
4.2.5 SFP – pensions publiques 104
5 Commentaires sur les corrections techniques 105
5.1 Corrections techniques pour l'exercice 2016 106
5.2 Corrections techniques 2017 106
ANNEXE 107

Introduction

Conformément aux dispositions de l'article 54 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, la Cour des comptes transmet à la Chambre des représentants, dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, les commentaires et observations qu'appelle l'examen des projets de budget de l'État pour l'année 2017[1].

L'exposé général, le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses n'ont été déposés à la Chambre des représentants que les 23 et 25 novembre 2016, soit plus d'un mois après la date du 15 octobre prévue par la loi[2].

Afin de limiter les risques d'erreur matérielle ou d'interprétation erronée de données budgétaires, la ministre du Budget et le ministre des Finances ont été préalablement informés de l'aperçu des principales observations de la Cour des comptes[3], auxquelles leurs représentants ont répondu lors de deux réunions organisées le 2 décembre 2016.

---

1 Doc.parl., Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54 2107/001 (exposé général), Doc.parl., Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54 2108/001, et Doc.parl., Chambre, 25 novembre 2016, DOC 54 2108/002 (budget des voies et moyens), Doc.parl., Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54 2109/001 à 002(budget général des dépenses).

2 Article 45 de la loi du 22 mai 2003 susmentionnéé.

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 A3-3.711.880 B1 et A5-3.711.880 L1.

PARTIE I

Projet de plan budgétaire 2017 et exposé général

1 Présentation schématique du budget de l'Entité I

ENTITE I

POUVOIR FEDERAL		SECURITE SOCIALE	
- Recettes totales	**115.902**	**Budgets de recettes**	**96.015**
Recettes fiscales	111.396	Recettes propres	63.504
Recettes non fiscales	4.506	Recettes perçues par l'Etat	*324*
		Financement alternatif	13.994
		Dotations	18.193
		du pouvoir fédéral	*16.614*
		de l'Entité II (Régions)	*1.579*
- Transferts	**61.425**		
Vers la sécurité sociale	14.318		
Vers l'Entité II	43.395		
Autres	3.712		
= Budget des Voies et Moyens	**54.477**		
- Dépenses	**61.439**	**= Budgets de dépenses**	**95.830**
Dotations à la sécurité sociale	16.614		
Dotations à l'Entité II	11.532		
Dépenses des départements	21.431		
Dette publique	11.862		
= Solde budgétaire	**-6.962**	**= Solde budgétaire**	**185**
- Corrections solde de financement	**385**	**- Corrections solde de financement**	**121**
Solde de financement	**-6.577**	**Solde de financement**	**306**

2 Paramètres macroéconomiques

Pour confectionner le budget 2017, le gouvernement s'est appuyé sur les estimations du comité de monitoring du 18 juillet 2016, telles qu'actualisées le 21 septembre 2016 par le SPF Budget et Contrôle de la gestion (ci-après SPF Budget). Tant le SPF Budget que le comité de monitoring ont élaboré leurs estimations à cadre réglementaire inchangé. Le SPF Budget s'est appuyé sur le budget économique du 8 septembre 2016 publié par le Bureau fédéral du plan (ci-après BFP).

Alors qu'en février 2016 le BFP estimait encore la croissance 2016 à 1,2 % du PIB, le budget économique publié le 8 septembre 2016 par celui-ci prévoit une croissance économique de la Belgique de 1,4 % en 2016 et de 1,2 % en 2017. En effet, au cours du deuxième trimestre de 2016, la croissance du PIB a dépassé les estimations antérieures (0,5 % contre 0,3 % en moyenne par trimestre), ce qui compense l'incidence négative des attentats terroristes de mars 2016. Le BFP s'attend toutefois à ce que la croissance économique belge recule légèrement en 2017 pour s'établir à 1,2 %. Le BFP estime le contexte international moins favorable et il tient compte de l'incertitude croissante au sein de l'Union européenne après le référendum sur le Brexit.

Dans ses prévisions d'automne, la Commission européenne n'est pas convaincue que la croissance ait évolué à la hausse en 2016 et conserve sa prévision de printemps de 1,2 %[4]. Pour 2017, elle prévoit que la croissance sera légèrement supérieure et qu'elle atteindra 1,3 % (soit 0,1 % de plus que l'estimation du BFP). Par contre, le Fonds monétaire international (FMI) a ajusté très récemment l'estimation de la croissance de la Belgique pour la fixer à 1,5 % en 2016 et 1,2 % en 2017[5].

L'exposé général estime l'incidence sur le solde de financement de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale) d'un éventuel ralentissement de la croissance du PIB de 0,5 % à 0,2 % du PIB ou 0,9 milliard d'euros[6].

Le SPF Budget a actualisé ses estimations dans l'hypothèse d'un dépassement de l'indice-pivot en août 2017[7]. Le BFP a confirmé cette hypothèse dans ses prévisions les plus récentes de l'inflation[8].

3 Conformité de l'exposé général et du projet de plan budgétaire 2017 de la Belgique avec le programme de stabilité 2016-2019

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 tendant vers l'équilibre et enfin, une diminution graduelle du niveau d'endettement public vers une valeur de référence équivalant à 60 % du PIB.

---

4 *European Economic Forecast*, automne, p. 72-73.

5 Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2016, Numéro 2, Version préliminaire, 28 novembre 2016.

6 Exposé général, p. 56-57.

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

8 Le BFP actualise ses prévisions de l'inflation tous les premiers mardis du mois. La prochaine actualisation aura lieu le mardi 6 décembre 2016.

La Belgique a déposé en avril 2016 auprès des autorités européennes un programme de stabilité pluriannuel pour la période 2016-2019, lequel détermine la trajectoire budgétaire pour la période 2016-2019 en fonction des critères précités.

Les autorités belges ont transmis le 15 octobre dernier un projet de plan budgétaire 2017 qui a été examiné par la Commission européenne[9].

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

La Cour des comptes analyse ci-dessous dans quelle mesure les propositions reprises par le gouvernement fédéral dans le projet de plan budgétaire 2017 et l'exposé général, sont conformes aux obligations souscrites dans le programme de stabilité 2016-2019.

Pour effectuer cette analyse, la Cour s'est essentiellement appuyée sur les données reprises dans le projet de plan budgétaire[10], qui diffèrent légèrement des données publiées dans l'exposé général[11]. Lors de la rédaction de l'exposé général, le gouvernement a en effet pris en considération les dernières informations disponibles concernant les estimations ajustées pour 2016. Il s'est également basé sur la dernière estimation du PIB, publiée en octobre par l'ICN. La prise en compte de ces deux éléments génère un écart de -0,02 % entre le solde repris dans le projet de plan budgétaire et celui de l'exposé général. Cet écart n'influence pas le contenu de l'analyse.

3.1 Fixation du solde nominal de financement de l'entité I de l'année 2016

Le calcul du solde nominal de financement à politique inchangée constitue le point de départ essentiel pour la détermination des efforts budgétaires à fournir. Plus l'écart entre le solde de financement à politique inchangée et les objectifs budgétaires à atteindre est grand, plus les efforts seront importants.

Le rapport du 21 septembre 2016 du SPF Budget et Contrôle de la gestion, qui a servi de base lors du conclave budgétaire pour la détermination des efforts à fournir en 2016 et 2017, fixe le solde de financement à politique inchangée de l'entité I pour 2016 à -11.634,0 millions d'euros (2,77 % du PIB).

La Cour des comptes formule deux observations à ce sujet.

Excess Profit Ruling
Dans le projet de plan budgétaire, le gouvernement fédéral a amélioré le solde de financement de 2016 par le biais des deux corrections techniques suivantes :

- 234,8 millions d'euros (0,06 % du PIB) pour le Fonds de résolution ;
- 349,2 millions d'euros (0,08 % du PIB) dans le cadre de l'*Excess Profit Ruling*.

---

9 Les principales conclusions de cet avis, rendu le 16 novembre 2016, sont reprises au point 3.4 ci-après.

10 L'exposé général n'a été transmis à la Cour des comptes que le 23 novembre 2016.

11 Exposé général, p. 8 (note de bas de page 2).

Suite à ces corrections, le solde de financement de l'entité I s'améliore et atteint -11.050 millions d'euros (2,63 % du PIB). Le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (entités I et II), tel que repris dans le projet de plan budgétaire, s'élève, quant à lui, à 2,96 % du PIB[12].

En ce qui concerne les *Excess profit rulings*, la Cour des comptes souligne qu'ils découlent d'une décision de la Commission européenne du 6 janvier 2016, qui les qualifie d'aides d'État illégales. En conséquence, le gouvernement fédéral est tenu de récupérer les montants accordés dans le cadre des accords fiscaux conclus avec diverses sociétés. Le montant retenu par le gouvernement, 349,2 millions d'euros, correspond aux sommes qui sont actuellement déposées par les entreprises concernées auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

La Cour des comptes souligne que ces moyens ne pourront toutefois être considérés comme des recettes de l'État en 2016 que si des dispositions légales sont adoptées en temps opportun pour permettre l'enrôlement de ces montants dans le courant de cette année. Une telle disposition figure dans l'avant-projet de loi-programme adopté par le Conseil des ministres du 17 novembre 2016. Cette loi constitue la base nécessaire pour un enrôlement avant la fin de l'année 2016.

Elle relève en outre l'incertitude portant sur le caractère définitif de la perception de cette recette, puisque le gouvernement fédéral a introduit un recours auprès de la Cour de justice européenne pour éviter le remboursement par les entreprises des sommes susmentionnées. La Cour des comptes rappelle qu'en vertu des règles européennes, de telles recettes ne peuvent être prises en compte que si le montant final est irrévocablement établi et accepté par les deux parties[13]. L'inscription de cette recette est donc prématurée.

La Commission européenne n'a d'ailleurs pas retenu cette recette pour déterminer le solde de financement des pouvoirs publics belges. L'incidence négative (-0,1 % du PIB) qui en résulte a toutefois été contrebalancée, dans l'appréciation de la Commission, par une réestimation des réalisations 2015 qui servent de point de départ à son calcul du solde nominal de la fin de l'exercice 2016. La Commission est finalement d'avis que ce solde ne dépassera pas la limite des 3 % du PIB pour cet exercice[14].

Estimation des recettes réalisées en 2016

La Cour des comptes rappelle qu'indépendamment de ces corrections techniques, la fixation définitive du solde nominal de financement sera également conditionnée par le montant des recettes fiscales au cours des derniers mois de l'année 2016[15], ainsi que par les réalisations budgétaires des entités régionales et communautaires et des pouvoirs locaux.

---

12 Projet de plan budgétaire de la Belgique, octobre 2016, p. 11.

13 Conformément au « Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA2010 », édition 2016, section II.7, p. 149.

14 Commission staff working document. Analysis of the draft budgetary plans of Belgium, C (2016) 8001 final, SWD (2016) 501 final, p. 5.

15 Voir à ce sujet la partie II du présent rapport, consacrée au rendement des recettes fiscales au cours des derniers mois de l'année 2016.

Elle signale à cet égard qu'après le dépôt du projet de plan budgétaire, le 15 octobre dernier, le SPF Finances a procédé à une réévaluation des recettes fiscales attendues au cours de l'année 2016[16]. Il en résulte que, sur une base de caisse et compte tenu de la réalisation de certaines recettes spécifiques au cours du mois de décembre, les recettes 2016 s'élèveraient à 104.440,4 millions d'euros au lieu de 105.643,0 millions d'euros[17], soit un écart négatif supplémentaire de 1.202,6 millions d'euros par rapport aux estimations du mois de septembre dernier[18]. La Cour des comptes indique toutefois que selon l'administration du SPF Finances, les recettes fiscales probables 2016 en base SEC sont conformes aux prévisions du SPF Budget et Contrôle de la gestion du 21 septembre 2016 (voir à ce propos la partie II, chapitre I, point 2).

3.2 Amélioration du solde structurel (2016-2017) de l'entité I

À la différence du solde nominal, le solde structurel est établi en neutralisant les effets de la conjoncture économique et les mesures « one-off ». Il permet en conséquence de mieux prendre en compte l'effet à moyen et à long terme des décisions budgétaires prises par les pouvoirs publics[19].

3.2.1 Objectifs d'amélioration structurelle prévus par le programme de stabilité

Amélioration structurelle de l'ensemble des pouvoirs publics

Le programme de stabilité 2016-2019 de la Belgique d'avril 2016 vise l'équilibre budgétaire structurel pour l'ensemble des pouvoirs publics à partir de 2018 (partant d'un déficit structurel de 2,3 % du PIB en 2015). Il prévoit à cet effet une amélioration structurelle de 0,6 % du PIB en 2016, de 0,9 % du PIB en 2017 et de 0,8 % du PIB en 2018[20]. Le Comité de concertation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions et des communautés (dénommé ci-après le Comité de concertation) a pris acte du programme de stabilité, sans l'approuver officiellement. Le Conseil des ministres a approuvé, quant à lui, en avril 2016 la trajectoire fédérale du programme de stabilité 2016-2019. Il a ainsi confirmé son intention de mettre en œuvre l'intégralité de cette trajectoire (voir ci-dessous).

---

16 SPF Finances. Service d'encadrement. Expertise et support stratégique. Service d'études. « Recettes fiscales totales perçues par le pouvoir fédéral. Situation à la fin octobre et prévisions pour les trois mois à venir », SED/CVL-TL/2016/421, du 29 novembre 2016.

17 Les recettes probables de 2016 s'élèvent à 106.046,9 millions d'euros dans l'exposé général (p. 101). Ce montant tient compte des recettes provenant de l'*Excess Profit Ruling* et d'une recette complémentaire de 40 millions d'euros liée à l'effet d'anticipation de l'augmentation du précompte mobilier de 27 % à 30 % (voir l'exposé général, p. 89).

18 La Cour renvoie à cet égard aux commentaires qu'elle formule dans la partie II du présent rapport.

19 L'appréciation du caractère one-shot des mesures ressortit aux autorités européennes.

20 Le programme de stabilité 2016-2019 correspondait aux objectifs de l'avis du Conseil supérieur des finances (CSF) d'avril 2016 au sujet de la trajectoire budgétaire à suivre. Le CSF a aussi formulé dans son avis une trajectoire alternative acceptable prévoyant une amélioration un peu plus lente du solde structurel et l'atteinte de l'équilibre structurel en Belgique en 2019 (amélioration de successivement 0,6 %, 0,8 %, 0,6% et 0,3 % du PIB). La Belgique a toutefois choisi l'option lui permettant d'atteindre l'équilibre structurel en 2018.

La Commission européenne avait estimé pour sa part qu'une amélioration minimale du déficit structurel de 0,6 % du PIB par an, soit en termes cumulés 2016-2017 une réduction de ce déficit équivalant à 1,2 %, était de nature à rencontrer son approbation[21].

Amélioration structurelle de l'entité I

Le volet fédéral du programme de stabilité part aussi de l'hypothèse d'un équilibre budgétaire structurel en 2018. Pour atteindre cet objectif, il préconise une amélioration structurelle de 0,57 % du PIB en 2016, de 0,84 % du PIB en 2017 et de 0,73 % du PIB en 2018.

En juillet 2016, le comité de monitoring a procédé à une évaluation de l'effort structurel à fournir par le gouvernement fédéral pour satisfaire à l'objectif fédéral d'assainissement budgétaire du programme de stabilité 2016-2019. Cette évaluation a fait l'objet d'une actualisation le 21 septembre par le SPF Budget et Contrôle de la gestion.

Partant de l'estimation des soldes structurels attendus à politique inchangée, ces données actualisées ont fait apparaître que l'effort structurel requis par l'entité I pour respecter la trajectoire budgétaire du programme de stabilité 2016-2019 (soit une amélioration cumulée 2016-2017 de 1,41 % du PIB) s'élevait, après corrections techniques, à 2.302 millions d'euros en 2016 et à 1.917 millions d'euros en 2017, soit un total de 4.219 millions d'euros.

La Cour des comptes constate que l'objectif d'amélioration structurelle retenu, tel que repris dans le projet de plan budgétaire transmis à la Commission européenne, s'écarte des objectifs du programme de stabilité 2016-2019. Ce point est abordé plus en détail au point 3.2.2 ci-après.

3.2.2 Objectifs d'amélioration structurelle prévus dans le projet de plan budgétaire

3.2.2.1 Amélioration structurelle des administrations publiques

Le projet de plan budgétaire 2017, tel que déposé auprès de la Commission européenne en octobre 2016, prévoit une détérioration de 0,1 % du PIB du déficit structurel de l'ensemble des pouvoirs publics (entité I et entité II) en 2016, au lieu d'une amélioration de 0,6 %. Il en découle que le déficit structurel (2,4% du PIB) de 2016 sera supérieur de 0,7 % du PIB au déficit structurel préconisé par la Belgique dans le programme de stabilité 2016-2019.

En compensation, la Belgique a majoré, dans le projet de plan budgétaire 2017, l'amélioration préconisée du solde structurel en 2017 de 0,4 % du PIB, en la fixant à 1,3 %. Ainsi, le déficit structurel atteindra 1,1 % fin 2017. Enfin, la Belgique maintient son engagement d'atteindre l'équilibre structurel en 2018. Cette décision implique en conséquence un effort structurel supplémentaire de 1,1 % du PIB au cours de cette même année.

Les pourcentages d'amélioration retenus pour les années 2017 et 2018 sont supérieurs à ceux réalisées au cours des dernières années, à savoir : 0,6 % du PIB en 2012, 0,7 % du

[21] 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.

PIB en 2013, -0,2 % du PIB en 2014, 0,2 % du PIB en 2015 et, selon le projet de plan budgétaire, -0,1 % du PIB en 2016.

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

Tableau – Solde structurel et solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics 2015-2017 (en pourcentage du PIB et hors clause de flexibilité)

Année	Soldes à atteindre			Amélioration par rapport à l'année précédente		
	2015[22]	2016[23]	2017	2016-2015	2017-2016	2017-2015
Solde structurel – ensemble des pouvoirs publics	***-2,30***	***-2,40***	***-1,10***	***-0,10***	***+1,30***	***+1,20***
Entité I	*-2,14*	*-2,09*	*-0,83*	*+0,05*	*+1,26*	*+1,31*
Entité II	*-0,16*	*-0,31*	*-0,27*	*-0,15*	*+0,04*	*-0,11*
Solde de financement – ensemble des pouvoirs publics	***-2,66***	***-2,96***	***-1,68***	***-0,30***	***+1,28***	***+0,98***
Entité I	*-2,35*	*-2,62*	*-1,43*	*-0,27*	*+1,19*	*+0,92*
Entité II	*-0,31*	*-0,34*	*-0,25*	*-0,03*	*+0,09*	*+0,06*

Source : Cour des comptes (à partir du projet de plan budgétaire 2017 de la Belgique d'octobre 2016, p. 10, 15-26 et 45).

Le gouvernement attend une amélioration du solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics de 1,30 % en 2017. Par conséquent, le déficit structurel et le besoin de financement s'élèveront à maximum 1,10 % et 1,68 % du PIB.

---

[22] Le projet de plan budgétaire prévoit un solde de financement de -2,66 % du PIB en 2015 (l'ICN a fixé le solde de financement 2015 en avril 2016 à -2,62 % du PIB, mais le projet de plan budgétaire tient compte d'une correction supplémentaire de -0,04 % du PIB). L'ICN a finalement fixé le solde de financement 2015 en octobre 2016 à -2,52 % (-2,29 % du PIB pour l'entité I et -0,23 % du PIB pour l'entité II). En réalité, le solde de financement est donc meilleur, à hauteur de 0,14 % du PIB.

[23] À l'occasion de la confection du budget 2017, le gouvernement fédéral a décidé de tenir compte également de recettes fiscales uniques supplémentaires à hauteur de 349 millions d'euros (0,08 % du PIB) pour estimer le solde de financement 2016. En effet, la Commission européenne a qualifié les *excess profit rulings* belges d'aides d'État accordées à tort, de sorte que la Belgique est à présent contrainte de procéder à des retenues fiscales supplémentaires.

3.2.2.2 Amélioration structurelle de l'entité I

Adaptation du rythme d'assainissement
En ce qui concerne l'entité I (État fédéral et sécurité sociale), le gouvernement fédéral limite l'amélioration structurelle à 0,05 % en 2016, alors que le programme de stabilité avait prévu 0,57 %. De ce fait, le solde structurel et le solde de financement 2016 atteindraient -2,09 % et -2,62% du PIB.

Pour 2017, le gouvernement fixe l'amélioration du solde structurel à 1,26 % du PIB, laquelle est supérieure à la norme reprise dans le volet fédéral du programme de stabilité (0,84 %). Grâce à l'amélioration structurelle de 1,26 %, le déficit structurel de l'entité I se limiterait à 0,83 % du PIB en 2017[24].

L'effort structurel cumulé 2016-2017 s'élève donc à 1,31 % du PIB, soit 0,10 % du PIB de moins que le pourcentage préconisé dans le programme de stabilité 2016-2019 (1,41 %). Cette différence influence le montant des mesures à prendre (voir ci-après).

Clause de flexibilité
Le gouvernement fédéral a demandé de bénéficier de la « clause de flexibilité » pour les dépenses exceptionnelles liées à la crise de l'asile en 2015 (437 millions d'euros) et à la lutte contre le terrorisme en 2016 (257 millions d'euros)[25].

La prise en compte de cette clause n'aurait qu'une influence réduite sur l'amélioration du solde structurel cumulé de l'entité I (+0,06 % du PIB). La Cour signale par ailleurs que l'amélioration découlant de cette clause n'a évidemment pas un caractère permanent et qu'elle n'influencera donc le solde structurel que pour les seules années pour lesquelles elle est sollicitée.

Si cette clause est appliquée, l'amélioration cumulée 2016-2017 pour l'entité I s'élèverait donc à 1,37 % du PIB, soit un montant légèrement inférieur à celui inscrit dans le programme de stabilité 2016-2019 (1,41 %).

Calcul du montant des mesures à prendre
Globalement, les décisions prises par le gouvernement lors du conclave budgétaire devraient conduire à une amélioration structurelle cumulée 2016-2017 du solde nominal de l'entité I (État et sécurité sociale) de l'ordre de 1,37 % du PIB, dont 0,16 % en 2016 et 1,21 % en 2017. Cette amélioration découle à la fois des mesures particulières adoptées lors du conclave et d'un meilleur rendement des recettes fiscales.

Selon le gouvernement, la mise en œuvre des mesures[26] proposées au cours du conclave aura pour effet de réduire le déficit structurel de l'entité I d'un montant de 307,8 millions d'euros en 2016 et de 2.697,9 millions d'euros en 2017. En termes cumulés, et

---

[24] Ce chiffre diffère légèrement de celui repris dans l'exposé général (0,84 % du PIB – p. 8).

[25] Cette clause prévoit que « lors d'une circonstance inhabituelle, les États membres peuvent être autorisés à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme.» (article 1a, 5.1, du règlement européen 1466/97).

[26] En ce compris certaines mesures décidées au cours de conclaves antérieurs.

sous réserve de la prise en compte d'une marge conjoncturelle (cf. infra), l'amélioration attendue des mesures adoptées s'élève donc à 3.005,7 millions d'euros.

Non-prise en compte de la marge de sécurité liée aux moindres recettes fiscales, telle que proposée par le SPF Finances

Indépendamment de cet impact, l'amélioration structurelle projetée de 1,21 % en 2017 a été également rendue possible par l'hypothèse d'un rendement des recettes fiscales supérieur à celui qui avait été retenu par le service d'études et de documentation du SPF Finances pour l'élaboration du budget 2017[27].

Ce service avait en effet indiqué au gouvernement qu'au cours des trois dernières années, les prévisions fiscales s'étaient révélées ex post trop optimistes. En effet, en moyenne et sur base annuelle, le rendement de l'impôt avait été inférieur de quelque 2,1 milliards d'euros aux estimations initiales. La non-réalisation de ces prévisions s'explique, selon le même SPF, à la fois, « par l'environnement économique incertain et par l'impact à court terme des politiques d'assainissement, qui n'est pas intégré dans le budget économique pré-conclave »[28].

En conséquence, le SPF Finances avait proposé de réduire les estimations de recettes fiscales. Toutefois, il était d'avis de ne pas retenir dans leur intégralité ces non-réalisations mais de plutôt considérer qu'une moitié de l'écart moyen annuel (soit après quelques adaptations techniques, un montant de 1.042,7 millions d'euros) serait résorbé au cours de l'année 2017. Il avait également proposé que l'autre moitié soit réservée et reprise, à titre prudentiel, sous la forme d'une marge de sécurité.

Le comité de monitoring (rapport du 18 juillet 2016) et le SPF Budget et Contrôle de la gestion (rapport du 21 septembre 2016) avaient pris en considération cette proposition de marge de sécurité. Ils avaient en conséquence dégradé à due concurrence l'estimation du solde nominal à politique inchangée, qui sert de point de départ à la détermination de l'effort à fournir en 2017.

Selon les notifications budgétaires[29], le gouvernement a finalement décidé d'adopter une autre méthode pour tenir compte du risque découlant de l'insuffisance possible des recettes fiscales en 2017. Cette méthode est décrite ci-après.

Création d'une marge au sein de l'objectif d'amélioration structurel de 1,37 %

Le gouvernement a décidé de répartir l'incidence positive attendue des mesures prises lors du conclave (3.005,7 millions d'euros) en deux parties distinctes, à savoir : 2.266,7 millions d'euros (1,20 % du PIB) et 739 millions d'euros (0,17 % du PIB). Selon les documents disponibles, cette distinction a été introduite pour tenir compte notamment de l'éventualité de recettes fiscales moindres en 2017.

---

[27] « Prévisions des recettes fiscales totales 2016-2017 », réf. SED/CV-TL/2016/206, du 15 juillet 2016.

[28] La Cour signale à cet égard qu'un groupe d'experts sera chargé d'examiner, avant le printemps 2017, dans quelle mesure la méthode d'estimation macro-économique du SPF Finances est encore de nature à satisfaire à l'exigence d'une évaluation correcte des recettes fiscales. Notifications du Conseil des ministres du 20 octobre 2016, annexe 1, p. 1-2/52.

[29] Notifications du Conseil des ministres du 20 octobre 2016, annexe 1, p. 1/52.

Selon le projet de plan budgétaire 2017, cet écart de 0,17 % intègre le montant de 257 millions d'euros pour lequel la clause de flexibilité est demandée en 2017. La Cour des comptes en déduit que l'incidence structurelle défavorable découlant de la surestimation des prévisions de recettes fiscales a été estimée par le gouvernement à 482 millions d'euros[30] (0,11 % du PIB).

En l'absence d'information reçue du SPF Finances sur les modalités d'établissement de ce dernier montant, la Cour ne peut en évaluer le bien-fondé. Plus particulièrement, elle n'est pas en mesure de vérifier si la composante conjoncturelle de l'écart constaté par le SPF Finances en la matière a été correctement neutralisée.

À ce sujet, le projet de plan budgétaire 2017 précise (page 15) que « *le gouvernement s'est fixé pour objectif de réaliser une amélioration du solde structurel de 1,2 % pour l'entité I au cours de la période 2016-2017. De plus, le gouvernement a pris des mesures pour constituer une marge de sécurité de 0,17 % du PIB, principalement pour les recettes fiscales* ».

Comme expliqué ci-dessus, l'amélioration cumulée 2016-2017 du solde structurel de l'ensemble des administrations publiques (1,20 %) suppose une amélioration du solde structurel de l'entité I égale à 1,31 % du PIB (hors clause de flexibilité de 0,06 %). Il apparaît donc que la somme de 482,0 millions d'euros (0,11 % du PIB) mentionnée ci-dessus fait partie intégrante de l'objectif d'amélioration que l'entité I s'est assigné.

La distinction ainsi opérée, au sein de l'effort global de 1,31 %, entre une part de 1,20 % et une autre de 0,11 %, conduit dès lors à la présentation dans le projet de plan budgétaire européen de deux objectifs distincts.

La première approche suppose que les réalisations macro-économiques seront conformes aux prévisions et notamment, que l'écart moyen annuel, constaté au cours des années 2013 à 2015, entre les recettes fiscales effectivement perçues et les prévisions, sera résorbé au cours de la période 2016-2017. Dans cette hypothèse, compte tenu d'une évolution défavorable du solde structurel de l'entité II (-0,11 %), l'amélioration de ce solde pour l'ensemble des pouvoirs publics correspondrait au minimum requis par les autorités européennes au cours des années 2016 et 2017 (1,20 % du PIB[31]).

La seconde approche est basée sur l'hypothèse d'une situation macro-économique moins favorable que celle retenue pour l'élaboration du budget, avec pour conséquence des recettes fiscales moindres. Dans ce cas, au regard de la volonté du gouvernement de limiter la surestimation des prévisions de recettes à un montant maximum de 482 millions d'euros, l'amélioration structurelle cumulée 2016-2017 pour l'entité I s'établirait à un taux compris entre 1,31 % et 1,2 % du PIB[32]. Compte tenu de l'évolution défavorable du solde structurel de l'entité II (-0,11%), l'amélioration structurelle de l'ensemble des pouvoirs publics belges serait dès lors comprise entre 1,20 % et 1,09 % du PIB, soit un taux inférieur à celui requis par les autorités européennes.

---

30 739 millions d'euros – 257 millions d'euros.

31 Hors clause de flexibilité.

32 Projet de plan budgétaire 2017 de la Belgique, octobre 2016, p. 15.

3.3 Objectif d'amélioration du niveau d'endettement public

Le programme de stabilité 2016-2019 d'avril 2016 estimait que le taux d'endettement augmenterait encore de 0,2 % en 2016 et qu'il diminuerait ensuite de 1,5 % en 2017 pour s'établir à 104,7 % du PIB. La croissance endogène de la dette serait inférieure à l'augmentation du PIB tant en 2016 qu'en 2017, de sorte que le taux d'endettement devrait diminuer (de respectivement 0,4 % et 1,7 %)[33]. Les facteurs exogènes ont compensé en partie la diminution du taux d'endettement (de respectivement 0,6 % et 0,2 %).

Le projet de plan budgétaire tient toutefois compte d'une augmentation du taux d'endettement de 1,0 % en 2016 (contre 0,2 % dans le programme de stabilité). Comme la croissance endogène estimée de la dette augmente alors que le PIB progresse plus lentement[34], le taux d'endettement augmente de 0,2 %. Les facteurs exogènes renforcent encore la hausse à raison de 0,8 %.

Le projet de plan budgétaire estime qu'en 2017, le taux d'endettement diminuera de 0,5 % pour s'établir à 106,5 %. La baisse endogène de la dette est de 1,3 %, puisqu'elle progresse plus lentement que le PIB. Les facteurs exogènes neutralisent cependant la baisse du taux d'endettement à raison de 0,8 %[35].

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	106,2	104,7
Évolution du taux d'endettement		0,2	-1,5
- *Dont endogène*		*-0,4*	*-1,7*
- *Dont exogène*		*0,6*	*0,2*
Projet de plan budgétaire			
Taux d'endettement	106,0	107,0	106,5
Évolution du taux d'endettement		1,0	-0,5
- *Dont endogène*		*0,2*	*-1,3*
- *Dont exogène*		*0,8*	*0,8*

Source : Programme de stabilité, p. 27 et projet de plan budgétaire, p. 12

33 La croissance endogène de la dette liée au besoin de financement (solde primaire et intérêts) est inférieure à la croissance nominale de la dette (croissance réelle et inflation). L'augmentation de la dette qui ne résulte pas du besoin de financement s'explique par les facteurs exogènes.

34 La croissance nominale estimée du PIB est inférieure dans le projet de plan budgétaire parce que les prévisions de l'inflation, notamment, sont moins élevées.

35 À titre principal, ces facteurs exogènes consistent en corrections techniques visant à tenir compte des intérêts courus en base caisse et à prendre en considération certaines dettes de l'entité II.

La Banque nationale de Belgique a estimé, après l'élaboration du projet de plan budgétaire, que la dette publique pour l'année 2015 s'élevait à 434,0 milliards d'euros ou 105,8 % du PIB[36], soit une diminution de 0,2 % par rapport au projet précité, suite essentiellement à une augmentation du PIB de référence. Les taux d'endettement estimés pour 2016 et 2017 exprimés en fonction des nouveaux chiffres du PIB devraient dès lors être inférieurs d'environ 0,2 % à ceux mentionnés dans l'exposé général (107,0 % et 106,5 %)[37].

3.4 Examen du projet de plan budgétaire par la Commission européenne

Dans ses prévisions d'automne, la Commission européenne estime le besoin de financement de la Belgique en 2017 à -2,3 % du PIB (au lieu de -1,7 %), le déficit structurel à -2,0 % du PIB (au lieu de -1,1 % du PIB) et le taux d'endettement à 107,1 % du PIB (au lieu de 106,5 % du PIB).

Tableau – Besoin de financement et dette de l'ensemble des pouvoirs publics belges 2015-2017 – prévisions UE et projet de plan budgétaire (en % du PIB)

	Projet de plan budgétaire 2017	*Amélioration estimée*	*Prévisions d'automne UE 2016*	*Amélioration estimée*
2015				
Besoin de financement	*-2,7*	*0,4*	*-2,5*	*0,6*
Déficit structurel	*-2,3*	*0,2*	*-2,6*	*0,3*
Dette publique	*106,0*	*0,5*	*105,8*	*0,7*
2016				
Besoin de financement	*-3,0*	*-0,3*	*-3,0*	*-0,5*
Solde structurel	*-2,4*	*-0,1*	*-2,7*	*-0,1*
Dette publique	*107,0*	*-1,0*	*107,0*	*-1,2*
2017				
Besoin de financement	*-1,7*	*1,3*	*-2,3*	*0,7*
Solde structurel	*-1,1*	*1,3*	*-2,0*	*0,7*
Dette publique	*106,5*	*0,5*	*107,1*	*-0,1*

Source : Cour des comptes

[36] *Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) N° 479/2009, as amended and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993*, BNB, 14 octobre 2016.

[37] Exposé général, p. 11-12.

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. Par conséquent, le solde structurel est inférieur de 0,3 % du PIB.

D'après la Commission européenne, le solde de financement et le solde structurel 2017 de la Belgique seront inférieurs de 0,6 %[38] aux chiffres annoncés (dont 0,1 % de recettes en moins et 0,5 % de dépenses en plus), estimant que certaines mesures auront un effet plus limité (0,3 %)[39]. En outre, elle s'attend à ce que l'entité II ne réalise pas l'amélioration préconisée (0,1 %). La Commission européenne estime par ailleurs que l'inflation sera plus élevée en 2017 de sorte que le saut d'index aura lieu deux mois plus tôt (0,1 %). Enfin, elle s'appuie sur une baisse plus limitée des intérêts (0,1 %).

Pour 2017, la Commission européenne estime que le taux d'endettement des pouvoirs publics augmentera de 0,1 % pour s'établir à 107,1 % (contre une baisse de 0,5 % prévue dans le projet de plan budgétaire).

La Commission européenne est d'avis que l'amélioration structurelle, telle que prévue pour 2017 dans le projet de plan budgétaire, correspond à la trajectoire pour atteindre l'équilibre budgétaire[40], pour autant que la Belgique exécute effectivement les engagements mentionnés dans le plan.

La Commission considère cependant qu'en 2016 la Belgique s'écarte de la trajectoire. Elle émet en conséquence des doutes sur sa capacité à respecter en 2017 ses engagements et donc les exigences du pacte de stabilité et de croissance :

- La Commission européenne avait recommandé en juillet 2016 à la Belgique d'améliorer le solde structurel d'au moins 0,6 % du PIB par an en 2016 et 2017, or la Belgique ne devrait réaliser que la moitié de l'amélioration prévue parce que le solde de financement atteint près de 3 % du PIB en 2016.
- La dette doit diminuer de plus de 2 % à partir de 2017, or elle devrait encore légèrement augmenter.
- Le projet de plan budgétaire de la Belgique pour l'année 2017 ne contient pas de répartition des efforts budgétaires entre les différentes autorités belges.

Dans le courant de l'année 2017, la Commission examinera la nécessité ou non d'entamer une nouvelle procédure de déficit excessif à l'égard de la Belgique[41]. Cet

---

[38] 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.

[39] La Commission européenne ne tient pas compte de certaines nouvelles mesures parce qu'elles ne sont pas suffisamment spécifiées (par exemple, la lutte contre la fraude) ou estime leur incidence moindre (par exemple, la meilleure perception des impôts, l'extension de la taxe boursière et les dividendes de Belfius). Par ailleurs, elle a réestimé l'incidence de mesures existantes (par exemple, la régularisation fiscale et l'impôt de transparence).

[40] À partir de 2017, l'objectif à moyen terme s'élève à 0 % du PIB.

[41] Pour plus d'informations au sujet de la dernière évaluation de la Belgique par la Commission européenne (mai 2016), voir *Avis, Analyse des évolutions budgétaires récentes, Chapitre 5 – Évaluation selon les règles du pacte de*

examen s'appuiera notamment sur les prévisions de printemps et le programme de stabilité suivant.

3.5 Synthèse générale

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

	Entité I	Entité II	Entités I et II
Programme de stabilité 2016-2019			
Amélioration nominale cumulée 2016-2017	1,10 %	0,10 %	1,20 %
Amélioration structurelle cumulée 2016-2017	1,41 %	0,10 %	1,51 %
Dette publique 2017			104,70 %
Recommandation de la Commission			
Amélioration structurelle cumulée 2016-2017			1,20 %
Projet de plan budgétaire 2017			
Amélioration nominale cumulée 2016-2017			0,98 %
Amélioration structurelle cumulée 2016-2017 avant clause de flexibilité	1,31 %	-0,11 %	1,20 %
Clause de flexibilité	0,06 %	0,00 %	0,06 %
Amélioration structurelle cumulée 2016-2017 avec clause de flexibilité	1,37 %	-0,11 %	1,26 %
Marge fiscale et conjoncturelle (hors clause de flexibilité)	-0,11 %	0,00 %	-0,11 %
Amélioration structurelle cumulée 2016-2017 avec marge et clause de flexibilité	1,20 %	-0,11 %	1,09 %
Dette publique 2017			106,50 %
Avis de la Commission européenne			
Amélioration nominale cumulée 2016-2017			0,20 %
Amélioration structurelle cumulée 2016-2017			0,60 %
Dette publique			107,10 %

stabilité et de croissance, juillet 2016, Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des finances (CSF).

4 Evolution pluriannuelle des dépenses

Généralités

Comme le prescrit l'article 124/3 de la loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral du 22 mai 2003[42], l'exposé général comprend un cadre budgétaire pluriannuel[43].

Pour les années 2016 et 2017, ce cadre repose sur les chiffres du budget économique du Bureau fédéral du plan (BFP) de septembre 2016. Pour les années 2018 et 2019, il s'appuie sur les prévisions économiques 2016-2021 du BFP de fin juin 2016[44]. Lors de l'établissement de ses prévisions économiques, le BFP a tenu compte des mesures du gouvernement en ce qui concerne le tax shift, lorsque les modalités d'exécution étaient définies avec suffisamment de précision[45]. Il n'a donc pas pris en considération les mesures prises par le gouvernement lors du conclave budgétaire du 20 octobre 2016. En revanche, le cadre pluriannuel de l'exposé général en tient compte.

En mars 2017, le BFP actualisera ses prévisions économiques pour la période 2017-2022 et ces données serviront de base au programme de stabilité 2017-2020 de la Belgique.

Solde de financement et solde structurel 2018-2019

Le gouvernement fédéral prévoit un budget structurel en équilibre en 2018 tant pour l'ensemble des pouvoirs publics que pour l'entité I. Cet équilibre nécessitera un effort structurel supplémentaire de 1,1 % du PIB en 2018 pour l'ensemble des pouvoirs publics et de 0,8 % du PIB pour l'entité I. Le gouvernement maintient cet équilibre structurel à partir de 2019.

Le gouvernement fédéral estime le déficit structurel de l'entité I pour 2018 et 2019 à respectivement 0,91 % (4,04 milliards d'euros) et 1,08 % (4,95 milliards d'euros) du PIB. D'après le cadre budgétaire pluriannuel, le besoin de financement pour 2018 et 2019 s'élèverait à respectivement 0,88 % (3,92 milliards d'euros) et 1,30 % (5,97 milliards d'euros) du PIB, ce qui implique que pour atteindre l'équilibre structurel, des efforts compensatoires devront être fournis à hauteur de 4,04 milliards d'euros en 2018 et de 4,95 milliards d'euros en 2019[46].

---

42 Selon cet article, le budget de l'État fédéral doit s'inscrire dans un cadre budgétaire à moyen terme, couvrant la législature et une période minimale de trois ans. La programmation budgétaire pluriannuelle doit notamment comprendre des objectifs budgétaires pluriannuels globaux et transparents exprimés en termes de déficit public et de dette publique, une description des politiques envisagées à moyen terme ayant une incidence sur les finances des administrations publiques, une évaluation de l'effet que, vu leur incidence directe à long terme sur les finances des administrations publiques, les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

43 Exposé général, p. 48-57.

44 Voir http://www.plan.be/publications/publication-1593-fr-perspectives+economiques+2016+2021.

45 En ce qui concerne les principales projections relatives aux recettes fiscales, la Cour renvoie à la page 60 du rapport du Bureau fédéral du Plan. Les projections concernant les dépenses primaires de l'autorité fédérale et de la sécurité sociale sont exposées aux pages 64 et 68 du rapport du Bureau fédéral du Plan.

46 Tableau 26 de l'exposé général, p. 55.

Endettement 2018-2019
D'après le cadre budgétaire pluriannuel repris dans l'exposé général, le taux d'endettement diminuera à 104,7 % du PIB en 2018 et à 103,0 % en 2019.

Analyse de sensibilité
Le gouvernement fédéral se prémunit contre l'instabilité du contexte macroéconomique dans son analyse de sensibilité[47]. Ainsi, il mentionne une possible augmentation des taux d'intérêt et son incidence sur le budget des années 2017-2019, ainsi que celle d'un ralentissement de la croissance sur le solde de financement de l'entité I.

Analyse du cadre pluriannuel
La Cour des comptes constate que le cadre pluriannuel ne s'étend pas à l'ensemble des pouvoirs publics dans l'exposé général. Il n'est dès lors pas possible d'évaluer les efforts à fournir par ceux-ci.

Par ailleurs, la description de l'incidence des mesures politiques prévues à moyen terme sur les finances publiques est limitée. Cette observation vaut surtout pour les mesures prises dans le cadre du tax shift. Nonobstant leur incidence significative sur le budget, le cadre pluriannuel ne contient pas d'information à leur sujet, ce qui ne permet pas d'apprécier leurs effets sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

À cet égard, un projet de loi réformant le financement de la sécurité sociale doit être déposé avant la fin de l'année. Il prévoit notamment que des montants spécifiques seront transférés vers les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants pour neutraliser l'impact auprès de ceux-ci de la mise en œuvre du tax shift. La Cour des comptes fait remarquer que cette neutralisation ne s'applique pas à l'ensemble de l'entité I mais uniquement à la sécurité sociale. Elle aura pour corollaire une diminution des recettes disponibles pour l'État fédéral puisque l'affectation de ces moyens supplémentaires à la sécurité sociale réduira à due concurrence les sommes qui seront inscrites au budget des voies et moyens.

Par ailleurs, puisque les projections 2016-2017 sont basées sur le projet de plan budgétaire transmis à la Commission européenne le 15 octobre 2016, les commentaires émis ci-avant sur la conformité du plan budgétaire au programme de stabilité 2016-2019 sont également d'application. La Cour constate en outre que les projections ne font pas mention des réserves émises par la Commission le 16 novembre 2016 au sujet des risques de déviation de la trajectoire budgétaire de la Belgique.

La Cour constate enfin que la présentation pluriannuelle des dépenses, contenue dans l'exposé général, ne fait pas mention de l'incidence financière en 2020 de l'approfondissement du tax shift. Elle souligne en outre que le solde de financement sera grevé à partir de 2020 par plusieurs dépenses de fournitures militaires, comme l'appareil de transport militaire A400M et celles du programme d'investissements militaires 2016-2030 (9,2 milliards d'euros – voir aussi Partie III – Chapitre II – Section 16)[48].

---

[47] Exposé général, p. 56-57. Cette analyse est prescrite par l'article 46 de la loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral du 22 mai 2003.

[48] La correction relative au moment d'enregistrement des dépenses primaires comprend la neutralisation des versements anticipés pour le programme AIRBUS 400M (+96 millions d'euros en 2016 et +430,5 millions d'euros

En conclusion, la Cour des comptes estime que le cadre budgétaire pluriannuel est incomplet et doit être appréhendé avec une certaine prudence. Sur la base des informations actuellement disponibles, des efforts budgétaires supplémentaires risquent sans doute d'être nécessaires en 2018 et 2019, en plus de ceux mentionnés dans l'exposé général[49].

5 Solde budgétaire et solde de financement

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

Dans l'exposé général du budget 2017, l'État fédéral estime le solde budgétaire à -6.962 millions d'euros[50] et le solde de financement à -6.577 millions d'euros (-1,52 % du PIB) en 2017. Le tableau 13 de l'exposé général donne un aperçu de la composition de ce solde de financement[51]. Pour déterminer les composantes du solde de financement du pouvoir fédéral, les recettes fiscales et les charges d'intérêts sont directement traduites en base SEC. L'estimation des recettes non fiscales et des dépenses primaires est effectuée en base caisse et fait ensuite l'objet des 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	Estimation 2016		Budget initial 2017	
	Solde de financement	**Solde budgétaire**	**Solde de financement**	**Solde budgétaire**
Recettes fiscales estimées en base SEC	109.427	109.427	114.787	114.787
- Dispense de précompte professionnel	-2.945	-2.945	-3.008	-3.008
- Différence entre SEC et caisse		-435		-384
Sous-total : recettes fiscales, y compris la dispense de précompte professionnel	106.482	106.047	111.779	111.395
- Transferts de recettes fiscales	-56.325	-56.325	-61.410	-61.410
- Correction SEC sur les transferts de recettes fiscales	-7		-7	
Recettes fiscales	**50.150**	**49.722**	**50.362**	**49.985**
Recettes non fiscales estimées en base caisse	4.583	4.583	4.506	4.506
- Transferts de recettes non fiscales	-20	-20	-15	-15
- Correction recettes code SEC 8	-590		-627	
- Correction moment d'enregistrement	+121		+311	

cumulés jusqu'en 2016). L'acquisition de matériel militaire ne doit, conformément au SEC, être reprise dans le solde de financement qu'au moment de la livraison. Les versements anticipés ayant précédé cette livraison sont donc à chaque fois déduits, lors du passage du solde budgétaire au solde de financement (voir partie I – point 4).

49 Tableau 26 de l'exposé général, p. 55.

50 Exposé général, p. 5.

51 Exposé général, p. 32.

Recettes non fiscales	**4.094**	**4.563**	**4.175**	**4.491**
Budget général des dépenses, crédits de liquidation sections 01 à 46	-53.536	-53.536	-49.576	-49.576
- Correction pour les intérêts compris dans ces crédits	+57		+49	
- Sous-utilisation	+894		+910	
- Contribution RNB (section 52)	-3.598		-3.006	
- Dépenses primaires du budget de la dette (section 51)	-30	-30	-32	-32
- Correction dépenses code SEC 8	+1.948		+128	
- Correction investissements hôpitaux et maximum à facturer[52]	-815		-761	
- Correction moment d'enregistrement	+82		+141	
Dépenses primaires	**-54.998**	**-53.566**	**-52.147**	**-49.608**
Charges d'intérêts estimées en base SEC (section 51)[53]	-10.151	-10.151	-9.137	-9.137
- Correction intérêts d'autres sections	-57		-49	
- Correction intérêts des organismes à consolider	-24		-25	
Charges d'intérêts	**-10.232**	**-10.151**	**-9.211**	**-9.137**
Solde primaire des organismes à consolider	**138**		**185**	
Corrections non ventilées	**-36**		**59**	
Dépenses code SEC 8 de la section 51 (hors achat de titres dans le cadre de la gestion de la dette)		**-3.782**		**-1.997**
Intérêts sur les réserves du Fonds de vieillissement (section 51)[54]		**-746**		**-696**
Solde pouvoir fédéral	**-10.884**	**-13.960**	**-6.577**	**-6.962**

Source : Exposé général et Cour des comptes

52 Le gouvernement effectue cette correction sur les dépenses primaires pour les compétences que le pouvoir fédéral continue à exercer pour le compte des communautés, de sorte que les dotations à ces dernières sont réduites à due concurrence. La sécurité sociale a supporté ces dépenses jusqu'en 2015. Le gouvernement a déposé récemment un projet de loi en ce qui concerne le paiement de cette dépense à la sécurité sociale en 2016. Le projet de loi majore les crédits de 788,9 millions d'euros (contre 815 millions d'euros estimés). Voir *Doc. parl.*, Chambre, 28 novembre 2016, DOC 54 2176/001, *Projet de loi contenant le deuxième ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2016*. Ces crédits ne sont pas non plus inscrits dans le budget général des dépenses de l'année 2017.

53 Les charges d'intérêts 2016 tiennent déjà compte d'une hausse des crédits de 64 millions d'euros qui doit encore être effectuée (par le biais d'une reventilation des crédits de la section 51).

54 Le paiement des intérêts sur les réserves du Fonds de vieillissement n'a aucune incidence sur le solde de financement parce qu'il s'agit d'intérêts octroyés au sein du pouvoir fédéral.

La Cour des comptes a constaté, en s'appuyant sur les commentaires repris dans l'exposé général et sur les informations supplémentaires fournies par le SPF Budget et Contrôle de la gestion, que la plupart des corrections précitées sont suffisamment étayées.

Pour se conformer au principe SEC des droits constatés, l'Institut des comptes nationaux (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, pour l'année 2017, d'un glissement sur les droits constatés de -384 millions d'euros pour déterminer les recettes de caisse. Le SPF Finances a fourni à la Cour le détail par type de recettes fiscales, mais sans produire les calculs sous-jacents.

L'exposé général estime la sous-utilisation à 910 millions d'euros en 2017. Ce montant correspond à celui préconisé pour 2016 par le gouvernement au moment de la confection du budget 2016 ajusté[55]. Il a ainsi limité en 2016 les dépenses sur les crédits de dépenses incompressibles et bloqué 403 millions d'euros de crédits[56]. Sur la base des réalisations actuelles des dépenses 2016, le gouvernement s'attend à ce que cette sous-utilisation soit réalisée en 2016[57]. Le comité de monitoring du 18 juillet 2016 a proposé, notamment dans un souci de prudence, de limiter la sous-utilisation à 600 millions d'euros en 2017. Lors du conclave budgétaire, le gouvernement a décidé de maintenir le montant de 910 millions d'euros en 2017. Pour ce faire, il limitera une nouvelle fois les dépenses sur les crédits[58]. La Cour n'a pas reçu d'information complémentaire à ce sujet.

La correction relative au moment d'enregistrement des dépenses primaires comprend la neutralisation des versements anticipés pour le programme Airbus 400M (+128,7 millions d'euros en 2017 et +576,1 millions d'euros cumulés jusqu'en 2017). L'acquisition de matériel militaire ne doit, conformément au SEC, être imputée qu'au moment de sa livraison. Les livraisons sont prévues pour 2019 et 2020 (représentant respectivement -334,5 millions d'euros et -405,5 millions d'euros).

La Cour des comptes constate également que l'exposé général ne précise pas la composition des corrections non ventilées (+59 millions d'euros). Il s'agit :

- de la correction complémentaire pour le solde SEC de certains organismes fédéraux : +45 millions d'euros. Lors de l'établissement des comptes nationaux, l'ICN tient compte du solde SEC de certains organismes fédéraux pour lesquels le SPF Budget et Contrôle de la gestion ne dispose pas des données d'exécution.

---

55 Par rapport au budget 2016 ajusté, la sous-utilisation pour 2016 diminue de 16 millions d'euros pour s'établir à 894 millions d'euros parce que le gouvernement intègre désormais certaines dépenses supplémentaires pour 2016 (report de la réforme de la bonification pour diplôme et réforme imposant une condition de résidence minimum pour l'octroi de la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa)). Voir l'exposé général, p. 27-28.

56 Circulaire du 20 mai 2016 relative au mécanisme renforcé de prudence budgétaire.

57 Sur la base du monitoring du 28 novembre 2016, le SPF Budget et Contrôle de la gestion conclut que la sous-utilisation atteindra probablement 915 millions d'euros en 2016. Ce monitoring a été réalisé sur les dépenses jusqu'en octobre 2016 et tient aussi compte des dépenses probables des départements en novembre et décembre 2016.

58 Les notifications précisent que le gouvernement bloquera à nouveau des crédits. En outre, il élaborera une nouvelle circulaire en matière de prudence budgétaire.

L'exposé général estime ce résultat sur la base d'une moyenne historique. Le montant de la correction est resté inchangé par rapport à 2016 ;

- d'une partie des gains d'efficience grâce à l'exercice de *redesign* de l'entité I : +14 millions d'euros. Le gouvernement estime ces gains d'efficience à 54 millions d'euros en 2017[59]. Ceux-ci entraînent en première instance une augmentation des recettes fiscales à raison de 40 millions d'euros. La correction non ventilée comprend les autres gains d'efficience estimés à 14 millions d'euros.

Enfin, en ce qui concerne les recettes non fiscales, la Cour des comptes constate que 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 pour 2017 est globalement plus élevée de 191,3 millions d'euros, dont 173,6 millions d'euros pour la récupération des créances alimentaires. Selon la réglementation SEC, ces recettes doivent être imputées sur la base des droits constatés. S'il s' avère qu'une partie ne pourra pas être perçue, les pouvoirs publics peuvent apporter les corrections nécessaires. Le SPF Budget et Contrôle de la gestion considère que l'application stricte du concept des droits constatés estimés dans le budget des voies et moyens pour les recettes non fiscales est irréaliste pour différentes raisons. En outre, les pouvoirs publics sont parfois confrontés au problème que certains droits constatés sont irrécouvrables et que la procédure destinée à en mesurer l'incidence n'est pas encore au point.

5.2 Solde budgétaire et solde de financement de la sécurité sociale

Dans l'exposé général, le gouvernement fédéral estime le solde de financement de la sécurité sociale à 305 millions d'euros (0,07 % du PIB) en 2017. Le tableau 18 de l'exposé général contient un relevé des corrections SEC apportées au solde budgétaire pour déterminer le solde de financement de la sécurité sociale[60].

5.3 Solde de financement de l'entité II

La Cour des comptes constate que l'exposé général fait état d'un solde de financement de -1.094 millions d'euros (-0,25 % du PIB) pour l'entité II en 2017, dont -785 millions d'euros (-0,18 % du PIB) pour les communautés et les régions et -308 millions d'euros pour les pouvoirs locaux (-0,07 % du PIB)[61].

Pour l'entité II, l'exposé général reprend les soldes estimés du projet de plan budgétaire 2017. Les soldes de ce projet de plan pour les communautés et les régions correspondent grosso modo à leurs recettes probables pour 2016 et à leurs budgets 2017[62].

En ce qui concerne les pouvoirs locaux, le projet de plan budgétaire 2017 a repris les estimations du programme de stabilité. La Cour des comptes constate que, d'après le rapportage de l'ICN du 14 octobre 2016, le solde de financement 2015 des pouvoirs locaux s'est encore amélioré entre-temps par rapport au rapportage d'avril à raison de 0,10 %

---

59 Voir aussi Partie III – Chapitre II – Point 4.

60 Exposé général, p. 44-46.

61 Exposé général, p. 47.

62 La Communauté flamande a encore décidé de présenter un budget 2017 (quasiment) en équilibre en maintenant un certain nombre d'éléments en dehors de l'objectif budgétaire (+0,028 % du PIB). La Région de Bruxelles-Capitale a aussi décidé de présenter un budget en équilibre pour les années 2016 et 2017 en neutralisant notamment certaines dépenses d'investissements (2016 et 2017 +0,025 %).

du PIB (en passant de -0,04 % du PIB à +0,06 % du PIB). Cette amélioration du solde de financement 2015 n'a pas donné lieu à une modification des estimations pour 2017. Les communautés et les régions doivent veiller à ce que les pouvoirs locaux réalisent leurs estimations.

6 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 l'écart de production réelle (le PIB) d'un pays est inférieur à l'écart de production potentielle, il est question d'un écart de production négatif. Dans ce cas, l'État membre peut réduire le besoin de financement à raison d'un certain pourcentage de l'écart de production négatif (composante cyclique). L'évolution de l'écart de production dépend de l'estimation de la croissance économique potentielle et réelle. Lorsque la croissance potentielle est supérieure à la croissance réelle, l'écart de production négatif augmente et inversement[63].

L'évaluation de l'écart de production se base sur les estimations du budget économique du Bureau fédéral du plan. L'écart de production négatif en Belgique diminue de 0,1 % en 2016 pour atteindre 1,0 % du PIB (croissance réelle de 1,4 % contre une croissance potentielle de 1,3 %). En 2017, l'écart de production augmentera à nouveau de 0,1 % du PIB pour atteindre 1,1 % du PIB (croissance réelle de 1,2 % contre une croissance potentielle de 1,3 %). 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 Cour des comptes constate que l'exposé général ne mentionne pas cette information, alors que la correction pour la composante cyclique s'élève à environ 0,6 % du PIB.

Le tableau I de l'exposé général donne un aperçu de la composition du solde structurel de la Belgique[64]. Pour faciliter la compréhension de ce tableau, la composition des soldes structurels est commentée brièvement ci-après et explicitée plus loin à l'aide des montants nominaux.

L'ICN a publié le 14 octobre 2016 les dernières estimations du solde de financement et les chiffres du PIB pour 2015 et 2016. L'exposé général a tenu compte de ces chiffres, ainsi que des dernières informations disponibles pour 2016 et 2017. Pour 2016, il intègre également une diminution des transferts fiscaux concernant les amendes routières (+54 millions d'euros) et une correction pour les dépenses uniques concernant Optima Bank SA (+55 millions d'euros). Cette dernière correction est toutefois prématurée parce que ces dépenses n'ont pas encore été intégrées dans les estimations de 2016 (voir aussi le commentaire de la section 18)[65]. Pour 2017, l'exposé général tient encore compte d'une adaptation du financement alternatif de la sécurité sociale (-66 millions d'euros). Le SPF

---

[63] Pour une description plus complète du solde structurel, voir Cour des comptes, *172e Cahier*, Volume I, octobre 2015, p. 28-29. Disponible sur www.courdescomptes.be.

[64] Exposé général, p. 8.

[65] Voir Partie III – Chapitre II – Section 18.

Budget et Contrôle de la gestion a transmis à la Cour une liste reprenant toutes les corrections.

Comme indiqué au point 3.1, les considérations ci-avant expliquent la différence avec les chiffres du projet de plan budgétaire (à concurrence d'environ 0,02 % du PIB). Les commentaires ci-dessous s'appuient sur les chiffres les plus récents de l'ICN et les comparent, le cas échéant, avec les données du projet de plan budgétaire.

6.1 Solde structurel de l'entité I

Le gouvernement fédéral estime le solde structurel 2017 de l'entité I à -3.649 millions d'euros (-0,84 % 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 (+589 millions d'euros ou +0,14 % du PIB). Il s'agit :
    - de la neutralisation d'un certain nombre de versements uniques à l'entité II pour un montant de +787 millions d'euros ou +0,19 % du PIB (tel que fixé par le CSF)[66] ;
    - de l'élimination des recettes non récurrentes, à hauteur de -198 millions d'euros ou -0,05 % du PIB (prélèvement anticipé de l'épargne-pension) ;
- non-prise en compte de transferts à l'entité II pour un montant de +167 millions d'euros ou +0,04 % du PIB (tel que fixé par le CSF)[67] ;
- correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production négatif (+1.867 millions d'euros ou +0,43 % du PIB).

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	Estimation 2016 (et en % du PIB)		Budget initial 2017 (et en % du PIB)	
Solde de financement – Entité I	**-10.964**	**-2,60**	**-6.272**	**-1,45**
- Correction mesures uniques	468	0,11	589	0,14
- Correction transferts	114	0,03	167	0,04
- Correction composante cyclique	1.654	0,39	1.867	0,43
Solde structurel – Entité I	**-8.728**	**-2,07**	**-3.649**	**-0,84**
Évolution solde structurel – Entité I	-209	0,01	5.079	1,23

Source : Exposé général, p. 8, et SPF Budget et Contrôle de la gestion

[66] Cette correction influence uniquement le solde structurel des entités respectives et non celui de l'ensemble des pouvoirs publics.

[67] 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.

Le pouvoir fédéral a prévu une amélioration structurelle de 1,31 % du PIB pour la période 2016-2017 au terme du conclave et dans le projet de plan budgétaire. Sur la base des dernières informations disponibles, l'exposé général ajuste cette amélioration structurelle 2016-2017 à 1,29 % du PIB (le solde structurel se détériore à hauteur d'environ 80 millions d'euros). Compte tenu de chiffres 2015 plus favorables, tels que calculés par l'ICN le 14 octobre 2014 (+0,05 % du PIB), l'amélioration structurelle 2016-2017 diminue toutefois encore de 0,05 % du PIB pour s'établir à 1,24 % du PIB (soit 0,01 % du PIB en 2016 et 1,23 % du PIB en 2017). Le solde structurel de l'entité I s'élèvera ainsi à -0,84 % du PIB en 2017.

6.2 Solde structurel de l'entité II

D'après l'exposé général (qui s'appuie sur les soldes de financement estimés dans le projet de plan budgétaire), le solde structurel de l'entité II s'élèvera probablement à -1.144 millions d'euros (-0,27 % du PIB) 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 d'un certain nombre de versements uniques de l'entité I pour un montant de -787 millions d'euros ou -0,19 % du PIB (tel que fixé par le CSF) ;
- non-prise en compte de transferts provenant de l'entité I pour un montant de -167 millions d'euros ou -0,04 % du PIB (tel que fixé par le CSF) ;
- correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production négatif (+904 millions d'euros ou +0,21 % du PIB).

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	Estimation 2016 (et en % du PIB)		Budget initial 2017 (et en % du PIB)	
Solde de financement – Entité II	**-1.433**	**-0,34**	**-1.094**	**-0,25**
- Correction mesures uniques	-590	-0,14	-787	-0,19
- Correction transferts	-114	-0,03	-167	-0,04
- Correction composante cyclique	800	0,19	904	0,21
Solde structurel – Entité II	**-1.337**	**-0,32**	**-1.144**	**-0,27**
Évolution solde structurel – Entité II	-915	-0,22	193	0,05

Source : Exposé général, p. 8, et SPF Budget et Contrôle de la gestion

Dans son projet de plan budgétaire, la Belgique a prévu que le déficit structurel de l'entité II augmenterait de 0,09 % du PIB au cours de la période 2016-2017. Compte tenu des chiffres plus favorables pour 2015, tels que calculés par l'ICN le 14 octobre 2016 (+0,08 % du PIB), le déficit structurel augmentera de 0,08 %[68] du PIB au cours de la

[68] Dont 0,10 % du PIB donc pour les pouvoirs locaux.

période 2016-2017 pour atteindre -0,17 % du PIB (soit -0,22 % du PIB en 2016 et +0,05 % du PIB en 2017). Le solde structurel de l'entité II s'élèvera ainsi à -0,27 % du PIB.

6.3 Solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics (entités I et II)

D'après l'exposé général (qui s'appuie sur les soldes de financement estimés), le solde structurel de la Belgique s'élèvera probablement à -4.793 millions d'euros (-1,11 % du PIB) en 2017. Le passage du besoin de financement au solde structurel pour l'entité I est opéré de la manière suivante :

- neutralisation des mesures non récurrentes. Il s'agit d' un montant de -198 millions d'euros ou -0,05 % du PIB (prélèvement anticipé de l'épargne-pension) ;
- correction pour la composante cyclique relative à l'écart de production négatif (+2.771 millions d'euros ou +0,64 % du PIB).

Tableau – Passage du solde de financement au solde structurel (sans flexibilité) pour l'ensemble des pouvoirs publics (en millions d'euros et en pourcentage du PIB)

Description	Estimation 2016 (et en % du PIB)		Budget initial 2017 (et en % du PIB)	
Solde de financement – Ensemble des pouvoirs publics	**-12.397**	**-2,94**	**-7.366**	**-1,70**
- Correction mesures uniques	-122	-0,03	-198	-0,05
- Correction transferts	0	0,00	0	0,00
- Correction composante cyclique	2.454	0,58	2.771	0,64
Solde structurel – Ensemble des pouvoirs publics	**-10.065**	**-2,39**	**-4.793**	**-1,11**
Évolution solde structurel – Ensemble des pouvoirs publics	-1.124	-0,21	5.272	1,28

Source : Exposé général, p. 8, et SPF Budget et Contrôle de la gestion

Dans son projet de plan budgétaire, la Belgique a considéré que le déficit structurel de la Belgique s'améliorerait à raison de 1,22 % du PIB au cours de la période 2016-2017. Sur la base des dernières informations disponibles pour le pouvoir fédéral, l'exposé général ajuste cette amélioration structurelle 2016-2017 à 1,20 % du PIB. Compte tenu des chiffres plus favorables pour 2015, tels que calculés par l'ICN le 14 octobre 2014 (+0,13 % du PIB), l'amélioration structurelle 2016-2017 diminue toutefois encore de 0,13 % du PIB pour s'établir à 1,07 % du PIB (soit -0,21 % du PIB en 2016 et +1,28 % du PIB en 2017). Le solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics s'élèvera ainsi à -1,11 % du PIB. Le solde structurel ci-dessus ne tient pas davantage compte d'un éventuel recours à la clause de flexibilité. En 2017, le pouvoir fédéral a l'intention d'avoir recours à cette clause de flexibilité, à concurrence de 0,06 % du PIB (voir aussi le point 3)[69].

La Cour des comptes souligne que, pour les pouvoirs locaux, cette estimation du solde structurel reprend les chiffres du programme de stabilité 2016-2019 (-0,07 % du PIB).

[69] Exposé général, p. 10.

Ceux-ci n'ont pas été modifiés, alors que le solde de financement 2015 des pouvoirs locaux s'est entre-temps amélioré de 0,10 % du PIB pour s'établir à +0,06 % du PIB (voir le point 4.4).

7 Suivi des obligations européennes

La loi du 10 avril 2014[70] a modifié certaines dispositions de la loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral du 22 mai 2003 afin d'assurer la concordance avec la réglementation budgétaire européenne (*Six Pack*[71], Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, *Fiscal Compact*[72] et *Two Pack*[73]).

La loi du 10 avril 2014 modifiant la loi du 16 mai 2003[74] a également imposé ces obligations budgétaires européennes aux communautés et aux régions. L'accord de coopération du 13 décembre 2013[75] coordonne les efforts budgétaires entre les autorités fédérales, régionales et locales et veille à leur respect par chacune de ces autorités.

L'annexe du présent rapport contient un aperçu des modifications légales ayant une incidence sur la confection du projet de budget fédéral et précise si ces nouvelles obligations ont été respectées et où trouver éventuellement les informations complémentaires à fournir dans le cadre de ces obligations :

- Le projet de budget fédéral (et en particulier l'exposé général) répond aux nouvelles exigences budgétaires, hormis en ce qui concerne la date de dépôt.
- Pour ce qui est de l'obligation d'énumérer tous les organismes et fonds qui ne sont pas repris dans le budget mais qui font partie du périmètre de consolidation[76], la liste n'est pas complète[77]. Le SPF Budget et Contrôle de la gestion souligne néanmoins que les organismes mentionnés dans la liste précitée couvrent les flux

---

70 Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral et contenant des dispositions diverses en matière de fonds budgétaires.

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

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

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

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

75 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, § 1er, du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

76 Tel que défini par l'Institut des comptes nationaux.

77 Exposé général, p. 163 - 164 (tableau 2).

et les soldes les plus importants des organismes à consolider avec le pouvoir fédéral[78].

Enfin, la Cour attire l'attention sur l'obligation budgétaire européenne de faire évaluer tous les trois ans, sur la base de critères objectifs, par un organisme indépendant les prévisions budgétaires utilisées lors de la confection du budget. L'article 124/4 de la loi relative à la comptabilité fédérale transpose cette prescription budgétaire européenne pour l'État fédéral. L'accord de coopération du 22 mai 2014 confie cette tâche à la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances. En principe, cette évaluation doit avoir lieu en 2017. Il appartient au Conseil supérieur de prendre les initiatives nécessaires en la matière.

Dans les notifications budgétaires du 20 octobre 2016, le gouvernement a décidé de mettre sur pied une *task force* qui sera chargée de réexaminer la méthode d'estimation des recettes fiscales et analysera si la marge de sécurité prise en compte est suffisante. Comme prévu lors du conclave budgétaire du 20 octobre 2016, la *task force* pourra tenir compte à cet égard de l'avis du Conseil supérieur des Finances.

---

78 Exposé général, p. 160.

PARTIE II

Recettes de l'Entité I

CHAPITRE I

Recettes du pouvoir fédéral

1 Évolution générale des recettes

Les recettes totales estimées (courantes et capital) du budget initial 2017 s'élèvent à 115.901,6 millions d'euros, soit une augmentation de 6,31 % par rapport aux recettes réalisées en 2015 (+ 6.875,5 millions d'euros) et de 4,77 % par rapport aux recettes probables de 2016 (+5.271,7 millions d'euros). Les transferts se montent à 61.425,6 millions d'euros, soit 6.569,3 millions d'euros (+11,98 %) de plus que les transferts réalisés en 2015 et 5.080,4 millions d'euros (+9,02 %) de plus que les transferts probables de 2016.

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

	Réalisation 2015	Réalisation probable 2016	Initial 2017
Recettes totales	**109.026,1**	**110.629,9**	**115.901,6**
Recettes fiscales	*103.931,1*	*106.046,9*	*111.395,6*
Recettes non fiscales	*5.095,0*	*4.583,0*	*4.506,0*
Transferts totaux	**54.856,3**	**56.345,2**	**61.425,6**
Union européenne	2.924,4	3.039,7	3.204,2
Régions	19.059,4	18.943,8	19.158,7
Communautés	22.725,2	23.482,3	24.251,4
Sécurité sociale	9.532,0	10.271,0	14.318,3
Divers	615,3	608,4	493,0
Budget des voies et moyens	**54.169,8**	**54.284,7**	**54.476,0**
Recettes fiscales	*49.095,6*	*49.721,4*	*49.985,50*
Recettes non fiscales	*5.074,2*	*4.563,30*	*4.490,50*
Pourcentage des voies et moyens	49,69%	49,07%	47,00%

Source : Exposé général[79] et Cour des comptes

[79] Exposé général, tableau 12 (p. 105) et tableau 13 (p. 112).

Le solde, qui s'élève à 54.476,0 millions d'euros, est imputé au budget des voies et moyens. Ce solde augmente de 0,57 % (306,2 millions d'euros) par rapport aux recettes réalisées en 2015 et de 0,35 % (191,3 millions d'euros) par rapport aux recettes probables pour 2016. La part des voies et moyens par rapport aux recettes totales (47,00 %) baisse tant par rapport aux recettes réalisées en 2015 (49,69 %) que par rapport aux recettes probables pour 2016 (49,07 %).

À la suite de la sixième réforme de l'État, une part des dotations aux communautés est comprise dans les dépenses primaires et doit donc être financée par le biais des voies et moyens. Ces dotations s'élèvent à 11.876,0 millions d'euros, soit une hausse de 444,7 millions d'euros par rapport au budget ajusté 2016 (11.431,30 millions d'euros). Les voies et moyens sont abordés plus en détail aux points 2 et 3 du présent chapitre.

L'augmentation du total des recettes (+ 5.271,7 millions d'euros) bénéficie presque entièrement (5.080,4 millions d'euros) aux transferts en raison d'un prélèvement supplémentaire de moyens (4.081,6 millions d'euros) vers la sécurité sociale par suite de la modification du financement alternatif[80].

2 Recettes fiscales

2.1 Évolution des recettes sur la base de caisse

Les recettes de caisse pour 2017 sont évaluées à 111.395,60 millions d'euros, soit une augmentation de 5.348,7 millions d'euros (5 %) par rapport aux réalisations probables en 2016 et de 7.464,5 millions d'euros (7,2 %) par rapport aux réalisations en 2015.

Les recettes fiscales du précompte professionnel (+2,8 % ou 1.210,4 millions d'euros) et de la TVA au sens strict (+4,8 % ou 1.391,5 millions d'euros) progressent principalement en raison de la croissance autonome.

La hausse des versements anticipés (+2,2 % ou 230,7 millions d'euros) est due en grande partie à une augmentation des versements anticipés à l'impôt des personnes physiques (+155 millions d'euros). Les versements anticipés à l'impôt des sociétés progressent de 75 millions d'euros (croissance autonome de 105 millions d'euros, croissance de 100 millions d'euros de l'impôt sur les cartes de carburant et une diminution de 130 millions d'euros à la suite de l'introduction de la taxe bancaire uniformisée).

L'augmentation du précompte mobilier (18,73 % ou 859,60 millions d'euros) n'est que partiellement expliquée par l'exposé général[81] et le budget des voies et moyens. Les mesures prises lors du conclave représentent une augmentation de 434 millions d'euros, à savoir la hausse du taux du précompte mobilier de 27 % à 30 % (+345 millions d'euros), l'impôt sur les plus-values internes (+31 millions d'euros), la fraude fiscale (+75 millions d'euros) et la suppression de la taxe de spéculation (recettes probables -17 millions

---

80 Voir également le chapitre Sécurité sociale.

81 Exposé général, p. 108 et Notes justificatives des recettes fiscales, p. 16.

d'euros)[82]. Quant au solde de 425,6 millions d'euros, il ne fait pas l'objet de commentaire particulier et le SPF Finances n'a pas fourni d'information à son propos.

L'augmentation des recettes « Droits et taxes divers » s'explique par la croissance autonome de la taxe sur les opérations de bourse, l'introduction de la taxe bancaire uniformisée[83] et les retombées des nouvelles mesures fiscales comme le doublement du plafond et l'extension de la taxe boursière (46 millions d'euros) et la fraude fiscale (75 millions d'euros).

L'augmentation des recettes des accises (+4,78 % ou 417,6 millions d'euros) résulte de la hausse et de l'indexation de celles-ci.

Les notes justificatives du budget des voies et moyens ne comportent pas de commentaire sur le paiement anticipé en 2017, l'enrôlement de l'impôt des sociétés en 2017 et les accises[84].

Les mesures fiscales sont abordées en détail au point 2.3.

2.2 Méthode d'estimation utilisée

Généralités

Le budget des voies et moyens repose sur le concept de caisse. Depuis 2014 le SPF Finances estime d'abord les recettes fiscales en base SEC et il les transpose ensuite en recettes de caisse par le biais des « corrections de caisse » (-3.391,7 millions d'euros). Ces corrections concernent principalement les recettes des impôts directs et, en particulier, celles du précompte professionnel[85]. En effet, du point de vue du SEC, les recettes du précompte professionnel (47.234,3 millions d'euros) sont estimées de manière brute, donc sans tenir compte des diverses dispenses de versement que le SPF Finances estime à 3.008,2 millions d'euros pour 2017.

Pour l'estimation des recettes en base SEC, le service d'encadrement Expertise stratégique du SPF Finances utilise un modèle macroéconomique désagrégé[86] pour les catégories de recettes les plus importantes (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA et accises).

En ce qui concerne le précompte mobilier, le service d'encadrement utilise une méthode qui lui est propre et tient compte de l'évolution des taux d'intérêt communiquée par la Banque nationale. La Cour des comptes n'a pas reçu d'informations supplémentaires au

---

82 La Cour des comptes n'a pas pu obtenir de confirmation de l'exactitude de ce chiffre. Initialement une recette de 34 millions d'euros était prévue.

83 Rapport du comité de monitoring du 18 juillet 2016 (p. 32). Cette taxe bancaire provoque un glissement depuis le poste « Divers et amendes non régionaux ».

84 *Doc. parl.,* Chambre, 23 novembre 2016, Projet de loi contenant le budget des voies et moyens de l'année budgétaire 2017.

85 Les autres corrections concernent la neutralisation des délais de paiement et la neutralisation des paiements UEBL dans les recettes d'accises, voir l'exposé général, p. 101. En 2017, aucun impôt UEBL ne sera prélevé. La Cour des comptes n'a pas reçu d'explication à ce sujet.

86 Le budget initial 2017 s'appuie sur les paramètres macro-économiques fixés par le Bureau fédéral du plan dans le budget économique de septembre 2016.

sujet de ce calcul et elle n'est donc pas en mesure d'apprécier comment le service d'encadrement estime les recettes moindres en raison, notamment, de la diminution des taux d'intérêt, des bonis de liquidation exonérés[87], des réserves de liquidation et de la taxe de transparence.

Les autres recettes sont calculées par les administrations fiscales compétentes.

Le SPF Finances apporte encore les corrections techniques à ces estimations de base et y ajoute l'incidence complémentaire des mesures fiscales (appelée ci-dessous incidence complémentaire des mesures – voir le point 2.4)[88].

Estimation des recettes probables pour 2016
Les recettes probables de l'année en cours constituent l'un des points de départ pour l'estimation des recettes de l'année suivante dans les modèles précités. Il importe donc que le SPF Finances évalue les recettes de l'année en cours aussi correctement que possible.

Dans sa note du 15 septembre 2016, le SPF Finances commente l'estimation des recettes fiscales 2016[89]. Cette estimation se compose des réalisations (recettes de caisse jusqu'en juillet, converties en termes SEC) complétées d'une actualisation des estimations pour la période restante sur la base du modèle macro-économique après application des paramètres les plus récents fournis par le Bureau fédéral du plan.

Le SPF Finances a également tenu compte de l'incidence des mesures reprises dans l'exposé général de l'ajustement du budget 2016, en fonction de l'entrée en vigueur de la règlementation y afférente. Ainsi, le SPF Finances a incorporé intégralement le produit de la réforme du cadre réglementaire des fonds d'investissement immobilier en 2016 (250 millions d'euros) aux recettes probables. Sur la base des informations obtenues auprès du gouvernement, le département a estimé que la législation en la matière entrerait encore en vigueur en 2016. Le SPF Finances n'a comptabilisé en revanche que 5/12e (août à décembre) du produit de la taxe de transparence (410 millions d'euros).

Outre le fait qu'elle n'a pas reçu de calcul détaillé de ce modèle[90], la Cour des comptes observe que ce dernier comporte certains risques. En effet, lors de l'estimation des recettes fiscales probables en 2016, le SPF Finances n'a pas revu l'incidence des mesures telle qu'estimée au moment du contrôle budgétaire de 2016 en fonction de

---

87 Ces bonis de liquidation (tant pour les PME que pour les grandes entreprises) ont rapporté en 2013 et 2014, 1,2 milliard d'euros au titre du précompte mobilier et non 80 millions d'euros comme estimé. Les PME peuvent bénéficier après 4 ans de cette exonération.

88 Il s'agit du tableau de l'exposé général avec l'incidence supplémentaire des mesures fiscales.

89 SPF Finances. Service d'encadrement Expertise et support stratégiques, Service d'études. « Prévision des recettes fiscales totales 2016-2017 », SED/TL/2016/324, du 15 septembre 2016.

90 Le SPF Finances a expliqué cette méthode de travail lors d'une réunion à la suite de l'examen par la Cour des comptes du projet de budget pour 2017. La méthode de travail est également décrite dans le rapport du comité de monitoring du 21 septembre 2016 (p. 11).

l'actualisation des paramètres[91], des réalisations au cours de l'année budgétaire, de l'entrée en vigueur en temps opportun de la règlementation et des problèmes constatés lors de l'exécution des mesures.

Le SPF Finances estime qu'il ne dispose pas de toutes les données pertinentes pour les mesures exécutées en raison de l'absence de possibilités de suivi[92]. Cet argument ne vaut toutefois pas pour certaines mesures spécifiques. La Cour des comptes considère en effet que l'administration peut suivre l'effet de certaines de ces mesures de manière plus détaillée, notamment pour l'impôt sur la spéculation et l'augmentation des accises sur les boissons et le tabac[93]. Ces mesures sont d'ailleurs supprimées en 2017 ou éventuellement corrigées précisément sur la base de données provenant de l'administration. En outre, comme signalé lors du budget ajusté 2016[94], la Cour des comptes relève à nouveau l'incertitude des recettes pour 2016 en ce qui concerne la taxe diamant[95], les fonds d'investissement immobilier réglementés et spécialisés[96], l'économie collaborative[97], les prix de transfert[98], la TVA sur la chirurgie esthétique[99] et la régularisation fiscale[100]. Toutes ces mesures sont incluses dans les estimations pour 2016.

Enfin, la Cour des comptes observe que le SPF Finances a réduit lui-même en octobre et novembre 2016 les recettes de caisse probables de 2016 à raison de 729,8 millions d'euros et 1.202,6 millions d'euros. Le SPF Finances a indiqué que ces récentes estimations tiennent déjà compte de la diminution de recettes provenant entre autres des fonds d'investissement immobilier et de la régularisation fiscale (250 millions

---

91 Le Bureau fédéral du plan calcule les paramètres compte tenu de toutes les mesures mises en œuvre à la suite des conclaves précédents. Cela signifie que l'incidence des mesures est déjà incorporée (en tout ou en partie) et que l'incidence des mesures reprise par le SPF Finances devrait être revue.

92 Cour des comptes, « Mesures fiscales 2015 », 173e Cahier de la Cour des comptes, Partie I, p. 38.

93 Question écrite n° 1221 - législature 54.

94 *Doc. parl.*, Chambre, 6 juin 2016, DOC 54 1804/002 *Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016*, p. 23-26.

95 Le régime alternatif pour le secteur du diamant, approuvé par la Commission européenne le 29 juillet 2016, n'a pas encore été publié. En outre, il n'existe aucune garantie légale que les produits supplémentaires seront totalement réalisés en 2016 par le biais des versements anticipés. La Cour des comptes observe aussi que le calcul s'appuie sur des données dépassées. Selon l'*Antwerp World Diamond Centre*, le nombre de diamantaires enregistrés est entre-temps passé de 1.686 à 1.558.

96 Les dispositions légales relatives aux fonds immobiliers spécialisés ont été publiées le 18 novembre 2016 (loi-programme du 3 août 2016 et arrêté royal du 9 novembre 2016 relatif aux fonds d'investissement immobilier spécialisés). La réalisation des recettes sera tributaire du traitement dans les délais des nombreuses formalités liées à la conversion, la fusion, la scission ou l'apport d'activités et à l'inscription du véhicule auprès du SPF Finances.

97 L'arrêté d'exécution relatif aux critères de reconnaissance des plateformes collaboratives fait encore défaut.

98 Selon des experts, les réalisations dépendent dans une large mesure de la volonté de mettre réellement en œuvre les mesures en matière de prix de transfert au niveau européen (*Doc. parl.*, Chambre, 19 avril 2016, Doc 54 1768/001, Les traités internationaux en matière fiscale, Commission des relations extérieures, p. 26).

99 Cette mesure n'est entrée en vigueur que le 1er mars 2016, et uniquement pour les interventions qui n'étaient pas fixées avant le 28 février et pas exécutées avant le 30 juin. Le SPF Finances s'interroge également sur la possibilité de contrôler ces activités.

100 Le point de contact Régularisation ne dispose pas encore de la compétence en la matière et les accords de coopération avec les régions ne sont pas finalisés.

d'euros)[101]. Toujours selon le SPF Finances, ces moindres recettes en base caisse sont totalement compensées en terme SEC. Ceci s'explique selon le département par l'augmentation des enrôlements (+338,8 millions d'euros en impôts des sociétés, +390,5 millions d'euros en enrôlement IPP). Celles-ci ont déjà été évaluées sur la base des enrôlements effectifs des mois d'octobre et de novembre ainsi que sur les enrôlements attendus pour décembre.

Dans l'exposé général, le gouvernement inclut en outre les revenus provenant de la hausse du précompte mobilier (40 millions d'euros) ainsi que des revenus non récurrents en rapport avec l'*Excess Profit Rulings* (+349,2 millions d'euros). Compte tenu des facteurs susmentionnés, les recettes SEC restent estimées à 109.424,7 millions d'euros, soit 403,4 millions d'euros de plus que les estimations faites en septembre 2016.

En raison des contraintes de temps imparties, la Cour des comptes n'a pas été en mesure de vérifier ces estimations ni les raisons de l'augmentation des enrôlements. Elle remarque, en outre, que les moindres recettes constatées en base de caisse, en matière de TVA et de précompte mobilier, ainsi que la hausse des recettes en matière de précompte professionnel se traduisent également en base SEC et influencent en conséquence le calcul initial 2017 de ces catégories d'impôts.

En raison du risque de dépassement de la norme de déficit de 3%, le SPF Finances assure un suivi hebdomadaire des recettes en base SEC.

Excess Profit Rulings (349,2 millions d'euros)
Comme indiqué, le gouvernement a augmenté les recettes 2016 de 349,2 millions d'euros lors du conclave budgétaire à la suite de la condamnation par la Commission européenne dans le cadre des *Excess Profit Rulings*.

La cellule stratégique du SPF Finances avance qu'il s'agit d'une estimation prudente attendu que le montant à récupérer s'élève à 700 millions d'euros (hors intérêts). Ce montant est le résultat d'une réestimation faite par le département. Il a été entretemps versé à la Caisse des dépôts et consignations. Selon la cellule stratégique, ce chiffre tient compte des déductions dont le contribuable peut encore se prévaloir, notamment la déduction pour intérêts notionnels, ou pour brevets et investissement.

La Cour des comptes remarque que le montant de 349,2 millions d'euros peut être repris en 2016 à condition que l'enrôlement ait lieu avant le 31 décembre 2016, lequel dépend de l'approbation avant la fin d'année de la loi-programme.

Estimation des recettes de base en 2017
L'estimation du montant de départ influence les recettes de base estimées pour 2017 dans la mesure où les recettes moindres de 2016 ne seront pas réalisées en 2017.

À l'inverse des années précédentes[102], aucune incidence n'est prise en compte pour 2017 en ce qui concerne la diminution du taux d'intérêt dans le cadre de la déduction des intérêts notionnels, dans le prolongement de l'avis du SPF Finances de mars 2016. Dans cette étude, fondée sur des données de la période 2006-2012 avec une diminution du

---

[101] Réponse du SPF Finances du 2 décembre 2016.

[102] Une incidence positive de 198 millions d'euros a encore été prise en compte en 2016.

taux d'intérêt à partir de 2010, le SPF Finances a conclu que l'effet de la chute des taux d'intérêt avait été compensée par la soustraction notamment du stock de déduction des intérêts notionnels (constitué jusqu'en 2012) et des pertes antérieures. La Cour des comptes observe que cette étude s'appuie sur des données dépassées. Elle recommande dès lors d'actualiser cette étude et d'assurer le suivi de son incidence budgétaire possible[103].

En ce qui concerne le calcul des impôts estimés selon la méthode macro-économique, la Cour des comptes relève que les incertitudes relatives à la *fairness tax* peuvent avoir une incidence négative sur les recettes de 2017. La Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée sur les procédures mises en place[104].

Contexte international

Dans sa note de politique générale[105], le ministre des Finances renvoie à la modification du contexte international, aux directives de l'OCDE, développées dans le plan d'action BEPS, ainsi qu'aux décisions de la Commission européenne qui obligent les États membres à adapter leur règlementation nationale.

La Cour des comptes observe que le gouvernement ne tient pas compte des décisions ou condamnations fiscales internationales récentes dans l'estimation des recettes fiscales de 2017.

À l'inverse, la suppression des mesures fiscales favorables peuvent influencer positivement les recettes fiscales de 2017. Il s'agit notamment des mesures suivantes :

- La suppression des *Excess Profit Rulings* :

  La décision du 11 janvier 2016 de supprimer les *Excess Profit Rulings* est applicable immédiatement ; en d'autres mots, à partir de l'année d'imposition 2016. Les déclarations à l'impôt des sociétés des entreprises concernées, qui ont éventuellement encore été déposées en tenant compte de l'application de ces *rulings*, seront revues lors de l'enrôlement, compte tenu de toutes les déductions d'impôt connues auxquelles ces entreprises auraient eu droit si elles avaient été assujetties au régime d'imposition normal. Le SPF Finances a estimé cette recette supplémentaire à 77,5 millions d'euros pour 2016. Le gouvernement n'a pas intégré cette recette supplémentaire dans ses estimations. L'incidence sur les recettes de 2017 n'a pas été communiquée.

- La modification de la déduction d'impôt pour revenus de brevets :

  Pour se conformer aux directives de l'OCDE et au rapport BEPS, le gouvernement introduira un nouveau règlement[106] pour les demandes de brevet à partir du 1er juillet 2016. Le gouvernement prépare un projet de loi à cet effet suivant

---

[103] La Cour des comptes se demande si cette diminution, pour la septième année consécutive, ne génèrera toujours aucun effet positif. On ne sait pas si ce stock ou les pertes antérieures ont été comptabilisés entre-temps.

[104] La Cour européenne a répondu par la négative à la question préjudicielle relative à la *fairness tax*.

[105] Doc. parl., Chambre, 28 octobre 2016, *Note de politique générale Finances et Fraude fiscale*, p.23.

[106] Avis : L'impôt des sociétés dans un contexte « post-BEPS », Conseil supérieur des finances, section « Fiscalité et parafiscalité », juillet 2016, p. 15. Un projet de loi sera soumis bientôt au Conseil des ministres.

l'approche Nexus, laquelle tient compte, d'une part, des revenus nets et, d'autre part, d'un lien renforcé avec les frais de recherche et de développement locaux. La règlementation actuelle[107] pour les déductions pour brevets reste d'application pour les brevets existants et les brevets demandés avant le 1er juillet 2016. Le SPF Finances a estimé à 122 millions d'euros l'incidence de la nouvelle règlementation sur la recette complémentaire[108]. Étant donné que la proposition de loi prévoit une large disposition transitoire[109], l'incidence budgétaire pour 2017 sera toutefois limitée aux nouvelles demandes et à l'extension du champ d'application.

2.3 Recettes fiscales (base SEC)

Le SPF Finances estime les recettes fiscales totales en base SEC à 114.787,3 millions d'euros. Par rapport aux recettes probables de 2016, l'augmentation s'élève à 4,9 % (+5.359,9 millions d'euros). En comparaison des recettes réalisées en 2015, il s'agit d'une augmentation de 7,91 % (+8.417,9 millions d'euros).

Dans son rapport du 21 septembre 2016, qui a servi de base au budget initial 2017, le SPF Budget et Contrôle de la gestion estime les recettes fiscales (base SEC) à 112.665,2 millions d'euros pour 2017[110].

L'augmentation des recettes (+ 2.122,5 millions d'euros) est due à la comptabilisation de l'incidence des mesures fiscales décidées lors du conclave budgétaire du 15 octobre 2016. Leur incidence s'élève à 39,6 millions d'euros pour 2016 et à 1.040,2 millions d'euros pour 2017. Le gouvernement a décidé également de remplacer la provision de sécurité, insérée par le SPF Budget et Contrôle de la gestion (1.042,7 millions d'euros) dans son rapport du 21 septembre 2016, par une marge de sécurité générale (voir le point 3.2 – Partie I). Il a décidé de créer une *task force* à cet effet, qui est chargée d'évaluer et de réviser la méthode avant le prochain contrôle budgétaire et d'examiner si la marge de sécurité retenue (0,17 % du PIB ou 739 millions d'euros pour 2017) est suffisante pour obtenir une estimation correcte des recettes fiscales (voir également Partie I – Point 7).

2.4 Incidence complémentaire des mesures fiscales

L'incidence nette de ces mesures sur les recettes estimées pour 2017 s'élève à 1.509,0 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de l'incidence budgétaire des mesures prises par les conclaves budgétaires précédents (468,8 millions d'euros) et, d'autre part, des nouvelles mesures fiscales (1.040,2 millions d'euros) prises lors du conclave d'octobre 2016.

---

107 Loi du 3 août 2016.

108 Le SPF Finances a fait savoir qu'en l'absence de chiffres suffisants, il a dû incorporer plusieurs hypothèses dans son estimation et a affirmé que l'incidence de cette mesure doit être revue chaque année. La déduction d'impôt a été estimée selon l'ancien système à 1.816 millions d'euros pour 2016, ce qui souligne l'importance de cette mesure. Ce chiffre ne comporte pas les déductions pour brevets auxquelles les entreprises qui ont pu profiter de l'EPR auront droit.

109 Qui comporte également un caractère extinguible attendu que les brevets sont valables pendant 20 ans.

110 Sur la base d'un calcul du SPF Finances. Voir SPF Finances. Service d'encadrement Expertise et soutien stratégiques. Service d'études. « Prévision des recettes fiscales totales 2016-2017», SED/TL/2016/324, du 15 septembre 2016.

Le tableau 5 – « Incidence complémentaire des mesures fiscales en 2017 » de l'exposé général (p. 99-101) comporte un aperçu de ces mesures. L'estimation de ces dernières est également réalisée en base SEC.

La Cour des comptes examine ci-dessous l'incidence complémentaire des mesures fiscales existantes, tout comme celle des nouvelles mesures fiscales.

2.4.1 Incidence complémentaire des mesures fiscales existantes

L'incidence complémentaire des mesures fiscales existantes concerne principalement l'incidence des mesures telles que reprises lors des conclaves budgétaires précédents, une réévaluation du *tax shift* sur l'impôt des personnes physiques et les dépenses fiscales et une correction des versements anticipés à la suite de la réforme de la taxe bancaire :

- indexation des accises (115 millions d'euros) ;
- réforme et augmentation des accises sur le tabac (106 millions d'euros) ;
- système de cliquet pour les accises sur le diesel (182 millions d'euros) ;
- introduction d'une taxe santé (50 millions d'euros) ;
- réévaluation du *tax shift* sur l'impôt des personnes physiques (41,3 millions d'euros) ;
- TVA sur les jeux de hasard et les paris en ligne (39 millions d'euros) ;
- contribution du secteur financier – intérêt notionnel (-130 millions d'euros) ;
- lutte contre la fraude fiscale (50 millions d'euros) ;
- contrôles ciblés de l'application du taux de TVA réduit sur l'électricité (-41,5 millions d'euros) ;
- meilleure perception (50 millions d'euros) ;
- augmentation des accises sur les boissons alcoolisées (7 millions d'euros).

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

Réévaluation de l'incidence
La Cour des comptes observe qu'à l'exception de la réévaluation du *tax shift* sur l'impôt des personnes physiques, l'impact des mesures précitées n'a pas été revu. Le SPF Finances a repris l'incidence budgétaire décidée lors des conclaves précédents, même si des indices sérieux existent que ces mesures n'aboutiront pas aux recettes attendues, notamment en raison d'une modification du comportement des contribuables ou d'une évaluation incorrecte de l'incidence lors du contrôle budgétaire précédent.

Ainsi, le SPF Finances avait repris erronément la recette de TVA sur les jeux et paris en ligne sur une base annuelle en 2016 (39 millions d'euros), alors que la mesure n'est entrée en vigueur que le 1er juillet 2016. Par conséquent, seuls 19,5 millions d'euros supplémentaires pouvaient être repris pour 2017.

Il n'est pas clairement établi non plus si une correction négative a été intégrée pour les recettes uniques de la réserve de liquidation spéciale des PME (174 millions d'euros)[111].

---

[111] La loi-programme du 10 août 2015 prévoyait une mesure transitoire pour les PME afin de pouvoir reprendre leurs bénéfices liés aux exercices d'imposition 2013 et 2014 dans une réserve de liquidation spéciale. Une recette annuelle de 236 millions d'euros avait été prévue à cet effet en 2015 et 2016 (recette totale : 472 millions

Réforme du cadre réglementaire des fonds d'investissement immobilier
La Cour des comptes relève que cette mesure peut provoquer pour les projets actuels un glissement de l'impôt des sociétés vers cette nouvelle structure d'imposition, de sorte que la recette de 250 millions d'euros pourrait être moindre. La cellule stratégique du SPF Finances est cependant d'avis que la conversion ou la scission, la fusion ou l'apport d'activités immobilières dans le fonds immobilier spécialisé ne conduiront pas à une perte de la base imposable à l'impôt des sociétés pour une société existante car ces activités immobilières ne présenteraient aucun caractère profitable dans leur structure actuelle.

Tax shelter pour les entreprises débutantes et plateformes de financement participatif
Bien que la mesure relative au *tax shelter* pour les entreprises débutantes ait été élargie aux plateformes de financement participatif, le gouvernement ne prévoit pas d'incidence supplémentaire en la matière.

Le coût du *tax shelter* pour les entreprises débutantes a été estimé à 5 millions d'euros pour 2016 (phase de démarrage). Le SPF Finances avait pourtant estimé le coût de cette mesure à 20 millions d'euros sur une base annuelle moyennant une limitation des avantages fiscaux[112]. La cellule stratégique estime toutefois que ces mesures auront peu d'impact budgétaire. Le SPF Finances ne dispose pas encore du chiffre des réalisations.

Meilleure perception (50 millions d'euros)
La Cour des comptes constate qu'une mesure « meilleure perception » est inscrite pour 50 millions d'euros (conformément à la décision du conclave du mois d'août 2015) sans que des actions concrètes soient précisées.

2.4.2. Corrections techniques et nouvelles mesures fiscales

Les développements suivants exposent le relevé des corrections techniques concernant les mesures fiscales déjà décidées ainsi que les nouvelles mesures, accompagné de l'incidence budgétaire estimée pour 2017.

Corrections techniques :

- extension du taux de TVA réduit pour le logement social (+ 10 millions d'euros) ;
- libéralités hautes écoles (- 6 millions d'euros) ;
- coparentalité (- 1,8 million d'euros) ;
- crédit d'impôt indépendants (- 16,3 millions d'euros) ;
- travailleurs frontaliers Imfeld Garcet (- 16,6 millions d'euros) ;
- TVA touristes (- 0,8 million d'euros) ;
- lutte contre la fraude fiscale (+ 75 millions d'euros) ;
- TVA sur l'électricité (+ 128 millions d'euros).

---

d'euros). Pour 2016, elle a été ramenée à 174 millions d'euros, attendu que 298 millions d'euros avaient déjà été perçus en 2015.

[112] Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, Cour des comptes, p. 24.

Nouvelles mesures :

- augmentation du taux général du précompte mobilier de 27 % à 30% (+ 345 millions d'euros) ;
- plus-values internes : actions de contrôle et adaptation de la législation (+ 31 millions d'euros) ;
- suppression de la taxe de spéculation et doublement du plafond de la taxe boursière (+ 46 millions d'euros) ;
- extension de la taxe boursière – plateforme étrangère (+ 30 millions d'euros) ;
- libre choix budget mobilité (+ 100 millions d'euros) ;
- intensification de la lutte contre la fraude fiscale (+ 50 millions d'euros) ;
- augmentation des amendes de roulage (+ 55,2 millions d'euros) ;
- meilleur recouvrement (projet *crossborder*) (+ 150,5 millions d'euros) ;
- *redesign* de l'administration : meilleure perception (+ 40 millions d'euros) ;
- effet retour e-commerce (+ 13,5 millions d'euros) ;
- effet retour emploi jeunes (+ 6,7 millions d'euros).

Le SPF Finances ou la cellule stratégique du ministre compétent ont transmis à la Cour des informations plus détaillées au sujet du mode de calcul de l'incidence budgétaire estimée de presque toutes les corrections ou mesures précitées, lequel paraît correctement étayé.

Elle formule toutefois quelques observations au sujet des estimations suivantes :

Lutte contre la fraude fiscale (175 millions d'euros) :
Les recettes supplémentaires en 2017 résultant de la lutte contre la fraude fiscale sont estimées à un total de 175 millions d'euros. Ce montant est composé comme suit[113] :

- une recette de 50 millions d'euros provenant de la lutte contre la fraude fiscale, telle que décidée lors du conclave budgétaire d'octobre 2014 ;
- une correction technique de 75 millions d'euros provenant de la lutte contre la fraude fiscale, telle que décidée lors du conclave budgétaire d'octobre 2016 ;
- une recette de 50 millions d'euros provenant des mesures anti-fraude, telles que décidées lors du conclave budgétaire d'octobre 2016.

Ce montant ne résulte pas de l'estimation précise des mesures concrètes que le gouvernement a l'intention de prendre en 2017, ni de l'accroissement des recettes perçues dans le cadre de mesures prises antérieurement (50 millions d'euros de recettes estimées concernent en effet des mesures décidées lors du conclave budgétaire d'octobre 2014 pour les budgets 2015 et suivants). À cet égard, la Cour des comptes rappelle la difficulté récurrente d'apprécier le rendement réel des mesures de lutte contre la fraude fiscale.

Libre choix budget mobilité (budgétairement neutre) et taxe forfaitaire sur les cartes essence (100 millions d'euros)

---

[113] Voir l'exposé général, p. 86 (tableau 5).

Le gouvernement souhaite introduire la possibilité de convertir l'avantage que représente une voiture de société en un budget de mobilité ou en une augmentation du salaire net. À cet égard, le gouvernement a chargé le ministre de l'Emploi, la ministre des Affaires sociales, le ministre des Finances, le ministre de la Mobilité et le ministre des PME de présenter une proposition neutre budgétairement d'ici le mois d'avril 2017. Toutefois, en ce qui concerne la mise en place d'un prélèvement forfaitaire sur les cartes essence, l'estimation budgétaire du gouvernement (100 millions d'euros récurrents) paraît reposer sur des données réalistes.

Plus-values internes : actions de contrôle et adaptation de la législation (31 millions d'euros)

La mesure budgétaire consiste à taxer la plus-value interne exemptée d'impôt pour les apports effectués à partir du 1er janvier 2017. Les parts qui seront intégrées dans le holding en 2017 ne seront considérées comme du capital réellement versé qu'à concurrence de la valeur d'acquisition et non plus de la valeur réelle des parts. Le solde des parts apportées sera considéré comme une réserve taxée et la distribution de dividendes y afférents, en cas de réduction de capital par le holding, sera soumise au précompte mobilier.

L'administration renforcera son contrôle sur les apports effectués avant le 1er janvier 2017, qui ne sont pas touchés par cette mesure, pour examiner si ces apports respectent la disposition anti-abus prévue à l'article 344, § 1er, du CIR 92. Si ces apports ont été effectués dans l'intention d'échapper au précompte mobilier, l'opération pourra être qualifiée de fraude fiscale. Dans ce cas, l'administration enrôlera le précompte mobilier comme si la société d'exploitation avait distribué des dividendes ordinaires aux actionnaires.

L'administration fiscale justifie son estimation pour 2017 par le fait que l'annonce de la nouvelle mesure entraînera probablement la recherche d'autres techniques pour sortir des fonds de la société d'exploitation sans devoir payer trop d'impôts. Si cette hypothèse devait se vérifier, il n'est donc pas exclu que la recette récurrente de 31 millions d'euros soit compromise à l'avenir, de sorte qu'il serait opportun d'assurer un suivi rigoureux de cette mesure. La Cour des comptes souligne que les recettes du précompte mobilier pour l'année 2017 dépendront aussi de l'année au cours de laquelle la réduction de capital est effectuée.

Suppression de la taxe de spéculation combinée au doublement du plafond de la taxe boursière (46 millions d'euros)

Les notes de calcul relatives à ces mesures ont été transmises à la Cour et sont suffisamment étayées. Il convient toutefois de souligner que la compensation effectuée entre la taxe de spéculation (reprise dans le poste « précompte mobilier ») et la taxe boursière (reprise dans le poste « taxes diverses ») ne favorise pas la transparence du budget. La suppression de la taxe de spéculation doit apparaître sous la forme d'une diminution des recettes relatives au précompte mobilier et les recettes relatives aux taxes diverses doivent être augmentées d'un montant équivalent.

TVA logement social (10 millions d'euros)

L'extension au secteur privé du taux de TVA réduit (6 %), applicable au logement fourni dans le cadre de la politique sociale, doit permettre audit secteur de poursuivre son développement. Cette opération devrait rapporter 10 millions d'euros en 2017.

Le gouvernement entend ainsi inciter le secteur privé à participer à des projets de logements sociaux. Il estime que cette mesure génèrera des projets additionnels, qui n'auraient pas été effectués si le taux de TVA avait été maintenu à 21 %. Ce raisonnement semble toutefois oublier des effets susceptibles d'entraîner une perte de TVA. En effet, il n'est pas tenu compte des projets de logements sociaux qui auraient été réalisés malgré le taux de 21 % et qui ne seront taxés qu'à 6 % à l'avenir, ni d'un certain effet de *crowding out* qui verrait le logement traditionnel (à 21 %) céder sa place au logement social (à 6 %). Un suivi rigoureux des effets budgétaires de cette mesure s'impose en l'occurrence également.

Augmentation du précompte mobilier de 27 % à 30 % (345 millions d'euros)
L'estimation repose sur les réalisations probables de 2016 et donne lieu à une recette supplémentaire de 116 millions d'euros pour le précompte mobilier sur les dividendes et de 229 millions d'euros pour le précompte mobilier sur les intérêts.

La Cour des comptes attire l'attention sur une possible surestimation des recettes du précompte mobilier sur les intérêts parce que la poursuite de la baisse des taux d'intérêts[114] et la modification du comportement d'épargne, en raison des taux planchers pratiqués, ne semblent pas avoir été intégrées. Pour 2016, le SPF Finances a en effet constaté en septembre que l'augmentation du précompte mobilier de 25 % à 27 %, à partir du 1er janvier 2016, n'entraînera pas la recette supplémentaire de 178 millions d'euros initialement prévue mais une diminution des recettes totales à concurrence de 287,5 millions d'euros, en raison de la baisse des taux d'intérêts et du glissement vers d'autres produits de placement.

La Cour souligne enfin que le gouvernement a pris des mesures en 2016 dont l'incidence n'est pas répercutée dans les recettes de 2017 :

- la baisse du précompte mobilier à partir du 1er janvier 2017 pour les sociétés immobilières réglementées qui investissent dans des biens immobiliers destinés à des unités de soins (-5 millions d'euros)[115] ;
- l'extension aux œuvres scéniques du régime de *taxshelter* relatif aux œuvres audiovisuelles[116]. La cellule budgétaire du SPF Finances estime que cette mesure n'amènera pas immédiatement une diminution de recettes ;
- l'incidence de la mesure relative aux activités autorisées en période de maladie, dont + 10 millions d'euros au niveau du précompte professionnel et -6,8 millions d'euros au niveau de l'impôt des sociétés[117].

---

114 Le Bureau fédéral du plan prévoit une légère baisse des taux à court terme (Euribor) en 2017 par rapport à 2016 (-0,1%).

115 Prévue à l'article 90 du projet de loi portant des dispositions diverses (*Doc. parl.,* Chambre, 5 octobre 2016 DOC 54 2072/001, , Projet de loi portant des dispositions diverses, p. 75).

116 Avant-projet de loi relatif à l'exonération de revenus investis dans une convention-cadre destinée à la production d'une œuvre scénique, tel qu'approuvé par le Conseil des ministres du 24 novembre 2016.

117 Conclave budgétaire du 20 octobre 2016 (p. 38). Le rendement de cette mesure s'élève, en 2017, à 18 millions d'euros, soit une économie au niveau des indemnités de 4,7 millions d'euros, des recettes ONSS supplémentaires de 9,7 millions d'euros, une recette supplémentaire de 10 millions d'euros au niveau du précompte professionnel et une diminution des recettes de l'impôt des sociétés de 6,8 millions d'euros.

Concernant le projet de loi-programme, la ministre du Budget a souligné explicitement la nécessité de suivre de près l'ensemble des mesures prises et de les adapter rapidement, s'il est constaté une modification de comportement susceptible de compromettre les objectifs fixés.

3 Recettes non fiscales

3.1 Aperçu général

Les recettes non fiscales, inscrites au projet de budget des voies et moyens pour l'année 2017, s'élèvent à 4.491 millions d'euros[118], soit une diminution de 72 millions d'euros par rapport aux montants inscrits dans le budget ajusté de l'année 2016[119]. Elles se répartissent entre recettes courantes et recettes de capital, à hauteur de, respectivement, 3.713 millions d'euros et 778 millions d'euros.

Cette diminution s'explique principalement par une baisse (102 millions d'euros) des recettes courantes.

Selon l'exposé général, les recettes non fiscales ayant un impact sur le solde de financement s'élèvent à 4.175 millions d'euros, en hausse de 81 millions d'euros par rapport au budget ajusté 2016. Des corrections de passage, à hauteur de -316 millions d'euros, ont été effectuées, conformément à la méthodologie SEC (notamment en termes de neutralisation des octrois de crédits et prises de participation[120] et de moment d'imputation des pensions[121] et des licences télécom[122]) et pour éviter les doubles comptages.

La Cour des comptes relève le manque de justifications détaillées et précises de certaines recettes non fiscales.

3.2 Contributions diverses du secteur énergétique

Comme la Cour des comptes l'a souligné dans son rapport sur le projet de budget ajusté 2016[123], plusieurs recettes non fiscales importantes, inscrites aux chapitres 18 (SPF Finances) et 32 (SPF Économie) du budget des voies et moyens, proviennent du secteur énergétique. Des incertitudes subsistent néanmoins quant à la réalisation de ces recettes, s'élevant au montant cumulé de 440 millions d'euros[124] pour la période 2015-2017.

---

118 Le montant total des recettes non fiscales est de 4.506 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, 23 novembre 2016, DOC 54 2107/001, p 112.

119 Doc. parl., Chambre, 6 juin 2016, DOC 54 1804/002, p.100.

120 Soit les opérations de code 8 pour un montant de -627 millions d'euros.

121 Soit un montant de +422 millions d'euros.

122 Soit un montant de -45 millions d'euros.

123 Doc. parl., Chambre, 6 juin 2016, DOC 54 1804/002. P 101.

124 À savoir ;

- Titre I, section II, chapitre 32, article 36.90.05 - Contribution du secteur énergétique pour la prolongation de Doel 1 et 2, recette de 20 millions d'euros pour 2016 et 2017.

En effet, la plupart de ces recettes sont conditionnées par l'entrée en vigueur de différentes lois portant sur le prolongement, jusqu'en 2025, de la durée de vie des réacteurs nucléaires de Doel 1 et Doel 2, ainsi que sur la fixation de la contribution de répartition pour les années 2016-2026.

Une convention relative à la prolongation de la durée d'exploitation de Doel 1 et Doel 2 a été signée entre l'État belge, Electrabel et Engie en date du 30 novembre 2015. Electrabel, propriétaire des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2, s'était engagé à payer une redevance annuelle forfaitaire de 20 millions d'euros pour la période 2015-2026, en contrepartie de la prolongation de la durée d'autorisation de production industrielle d'électricité, à partir de la fission de combustibles nucléaires.

Cette convention était toutefois assortie d'une condition suspensive : elle serait réputée nulle et non avenue si les lois qui modifient les redevances du parc nucléaire n'étaient pas entrées en vigueur à une date convenue par écrit entre les parties. La date initialement prévue était fixée au 31 juillet 2016 mais elle a été postposée au 15 novembre 2016 d'un commun accord entre les parties.

Il convenait, dans un premier temps, de modifier la loi du 31 janvier 2003[125], afin de reporter la date de désactivation de Doel 1 et Doel 2 à 2025[126] et de fixer le montant global de la redevance annuelle pour les deux centrales nucléaires à 20 millions d'euros[127].

Dans un second temps, il s'agissait de redéfinir les montants ainsi que les modes de fixation de la contribution de répartition 2016-2026 pour l'ensemble du parc nucléaire (non prolongé, à savoir Tihange 2 & 3 ainsi que Doel 3 & 4)[128]. Le projet de loi a été approuvé le 29 novembre 2016 par la Commission de l'Économie.

La Cour des comptes constate cependant que le rapport de la Creg sur le projet de loi fait état d'un manque de « cohérence temporelle » pour la fixation du montant de la contribution de répartition 2016 à 130 millions d'euros (année d'exploitation 2015)[129].

- Titre I, section II, chapitre 18, §2, article 37.70.01 – Redevances sur les sites de production d'électricité non utilisés, recette prévue de 100 millions d'euros pour 2015 et 20 millions d'euros pour 2016.
- Titre I, section II, chapitre 18, §2, article 37.70.02 – Contribution du secteur énergétique – SPF Finances, recette prévue de 130 millions d'euros pour 2016 et 150 millions d'euros pour 2017 (montant minimal).Cette contribution est appelée également « contribution de répartition ».

125 Loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité.

126 Loi du 28 juin 2015 modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique.

127 Loi du 12 juin 2016 modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité, en vue de la fixation de la redevance annuelle due pour la prolongation des centrales nucléaires Doel 1 et Doel 2.

128 Loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales.

129 Dans l'exposé des motifs du projet de loi, on indique que « la contribution de répartition ne concerne plus que les unités Doel 3, Doel 4, Tihange 2 et Tihange 3, les autres réacteurs étant soumis à un régime spécifique ». Or le réacteur de Doel 1 n'a été prolongé qu'à partir du 15 février 2015, Tihange 1 à partir du 1er octobre 2015 et Doel 2 à partir du 1er décembre 2015. Le régime spécifique n'entrent en vigueur normalement qu'à la date de prolongation.

Il existe également des incertitudes, en ce qui concerne le risque d'une assimilation à une aide d'État. Dans un courrier daté du 7 septembre 2016, la Commission européenne, par l'intermédiaire des services généraux de la concurrence, estime à titre préliminaire qu'il existe « certains éléments constituant une aide au sens de l'article 107, § 1, du traité de fonctionnement de l'Union européenne »[130].

Par ailleurs, il apparaît, sur le plan des recettes relatives aux redevances sur les sites non utilisés pour la production d'électricité, que plus aucun site n'entrerait dans le champ d'application de la loi du 8 décembre 2006[131]. L'abrogation probable de cette loi[132] ne remet cependant pas en question son applicabilité pour les années antérieures et les sommes dues à ce titre.

D'autre part, la Cour constate que deux articles spécifiques ont été inscrits au budget initial 2017 pour les recettes issues de Tihange 1[133]. Elle fait toutefois observer que pour l'évaluation des recettes de l'année 2016, il n'a pas été tenu compte de l'actualisation de 2,7 millions d'euros[134] réalisée par l'expert indépendant chargé de l'évaluation de la redevance liée à l'exploitation de Tihange 1. Suite à une évaluation de la part de l'administration, aucune recette n'a été prévue en 2017 pour ces deux articles.

3.3 Dividendes de participations de l'État dans les institutions financières

Le projet de budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2017 prévoit une recette non fiscale de 200 millions d'euros au titre de dividende en provenance de Belfius[135]. La commission européenne[136] émet des réserves sur la prise en compte globale de ces recettes. La Commission considère que la récurrence du dividende n'est pas assurée.

Par ailleurs, le montant inscrit est composé du montant net à verser à l'État et de la commission de gestion octroyée à la Société fédérale de participation et d'investissement[137]. Cette commission est d'application *prorata temporis* et n'intervient qu'au moment du versement de dividendes[138]. Comme un dividende intermédiaire sur

---

130 Compte rendu intégral de la séance de la Commission de l'Économie du 4 octobre 2016, CRIV 54 COM499, p22.

131 Loi du 8 décembre 2006 établissant un prélèvement visant à lutter contre la non-utilisation d'un site de production d'électricité par un producteur.

132 Un avant-projet de loi abrogeant cette loi a été approuvé lors du Conseil des ministres du 28 octobre 2016.

133 Titre I, section II, chapitre 32, article 36.90.06 (Contribution du secteur énergétique pour la prolongation de Tihange 1 - Recettes affectées au programme 32-51-1 – Fonds pour la production flexible d'électricité) et article 36.90.07 (Contribution du secteur énergétique pour la prolongation de Tihange 1 - Recettes affectées au programme 32-51-2 – Fonds pour la production d'électricité éolienne en Mer du Nord).

134 7,2 millions d'euros avaient bien été versés en 2016 par les propriétaires de la centrale de Tihange mais ce montant avait été contesté par la CREG. Un expert indépendant a alors été désigné et a fixé le montant total de la redevance à 9,9 millions d'euros. Le solde de la redevance a été versé fin octobre par les propriétaires sur un nouveau compte créé à cet effet au SPF Économie (Redevance- Vergoeding T1)

135 Titre I, section II, chapitre 18, §1, article 28.20.01.

136 European Commission, Analysis of the draft budgetary plans of Belgium, 16 novembre 2016

137 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).

138 Belfius a versé en mai 2016 un premier dividende de 75 millions d'euros correspondant aux résultats 2015. Une commission de gestion de 16,8 millions d'euros a été retenue par la SFPI pour les années 2011-2015.

les résultats 2016 a déjà été versé en septembre de cette année[139], le solde de la commission retenue serait de 1,0 million d'euros.

L'augmentation de 50 millions d'euros, décidée lors du conclave budgétaire du 15 octobre 2016, au titre de part attribuée à l'État dans le résultat de la Banque nationale de Belgique[140] (242,0 millions d'euros) n'est pas explicitée dans les justifications annexées au budget des voies et moyens.

3.4 Récupération des créances alimentaires

Un article spécifique est prévu pour l'imputation des montants récupérés sur les avances octroyées par l'administration fiscale à certains bénéficiaires de pensions alimentaires[141].

Les recettes de l'année 2017 sont estimées dans les tableaux budgétaires à 187,4 millions d'euros.

La Cour des comptes a déjà critiqué le fait que ces estimations de recettes sont basées non seulement sur les droits constatés durant l'année, comme le prévoit la loi[142], mais également sur l'encours des droits constatés au cours des années précédentes.

Sur la base des justificatifs, le montant à reprendre dans les tableaux budgétaires s'établirait en réalité à 29,9 millions d'euros. Il en résulte une surestimation des prévisions de 2017 d'environ 157,5 millions d'euros.

Cette surévaluation des droits constatés n'a cependant aucune incidence sur la détermination du solde de financement de l'État, compte tenu du fait que ce dernier est établi sur la base des sommes qui seront réellement perçues au titre du remboursement desdites avances, soit 13,9 millions d'euros.

---

139 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.

140 Titre I, section II, chapitre 18, §1, art. 28.20.04.

141 Titre II, section II, chapitre 18, §2, art. 58.20.03.

142 Article 20 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

CHAPITRE II

Recettes de la sécurité sociale

1 Évolution générale des recettes

Pour 2017, les recettes consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé et les régimes hors gestion globale)[143] sont estimées à 96.015,6 millions d'euros. L'augmentation de 16.657,1 millions d'euros (20,99 %) par rapport aux recettes attendues pour 2016 résulte pour l'essentiel d'une modification de la classification des données dans l'exposé général. À la suite de l'intégration des pensions publiques dans le Service fédéral des pensions, les recettes et les dépenses de ce régime sont comprises à partir de 2017 dans les recettes et les dépenses de la sécurité sociale et la section 21 du budget général des dépenses est supprimée.

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

Description	Recettes 2015	Recettes attendues 2016	Recettes estimées 2017
Cotisations	55.517,7	54.798,0	59.063,4
Dotations de l'État	9.616,8	9.841,8	18.193,1
Financement alternatif	9.178,1	9.912,3	13.993,9
Autres recettes	4.568,4	4.806,4	4.765,2
Total	**78.881,0**	**79.358,5**	**96.015,6**

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2016) et exposé général 2017

La majeure partie des recettes, à savoir 61,51 %, provient des cotisations de sécurité sociale de l'ONSS-Gestion globale, de l'Inasti-gestion globale, de l'Inami-Soins de santé, des régimes hors gestion globale et du régime des pensions publiques. Les dotations des pouvoirs publics représentent 33,52 % des recettes totales de la sécurité sociale et se composent des dotations de l'État fédéral et des entités fédérées (18,95 %) et de la part des recettes fiscales attribuée à la sécurité sociale (financement alternatif : 13,57 %). Le mode de calcul des dotations de l'État fédéral et des moyens provenant du financement alternatif est modifié à partir de 2017 (voir le point 3 du présent chapitre).

[143] Pour éviter les doublons, les chiffres ne tiennent pas compte des transferts entre les institutions de sécurité sociale.

2 Recettes propres

2.1 Recettes de l'ONSS

Lors de la confection du budget, des mesures ont été prises en ce qui concerne les cotisations de l'ONSS. En l'absence de notes justificatives, la Cour des comptes n'est pas en mesure de se prononcer sur le montant des recettes liées à ces mesures.

Deux mesures appellent cependant les remarques suivantes :

- En ce qui concerne la mesure relative au système de compensation entre l'administration fiscale et l'ONSS, la Cour des comptes souligne que la recette estimée (39,3 millions d'euros) est déjà indirectement comprise dans les estimations de recettes de l'ONSS.
- Les recettes totales des mesures de lutte contre la fraude sociale sont estimées à 218,9 millions d'euros pour 2017, dont 171,5 millions d'euros pour d'anciennes mesures et 47,4 millions d'euros pour les mesures prises lors de la confection du budget 2017. Aucune distinction n'est opérée entre les recettes supplémentaires et les économies et le montant n'est pas réparti entre les institutions. La Cour des comptes souligne que ces estimations doivent être interprétées avec la prudence nécessaire. En effet, leur réalisation dépend des moyens (en personnel et analyse) dont disposent les institutions chargées de la mise en œuvre des mesures. En outre, l'incidence réelle de ces mesures est difficile à déterminer, parce que les réalisations financières sont comprises dans le montant total des recettes et des dépenses.

2.2 Inami – Soins de santé (recettes)

En 2017, les recettes de l'Inami-Soins de santé comprennent un montant de 238 millions d'euros relatif au remboursement, par les entreprises pharmaceutiques, de dépenses dans le cadre des conventions « article 81 ». Il s'agit de conventions reprenant temporairement une ou plusieurs spécialités dans la liste des spécialités remboursées par l'assurance maladie. Dans ce cadre, l'Inami prend en charge le remboursement des dépenses, tandis que l'entreprise qui commercialise la ou les spécialités s'engage à compenser une partie de ce remboursement[144]. Les conventions fixent le montant que l'entreprise doit rembourser et le mode de calcul de ce montant (généralement sous la forme d'un pourcentage du chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise).

L'estimation pour 2017, supérieure de 97 millions d'euros aux dernières estimations pour l'année 2016, comporte deux éléments :

- le montant à payer en 2017 pour les dépassements constatés (182 millions d'euros) ;
- une avance sur le montant des dépassements futurs (56 millions d'euros).

Les dépenses pour des spécialités où un système de contrat est d'application, ne font pas l'objet d'une estimation individualisée dans les documents justificatifs de l'Inami.

---

[144] L'Inami et les entreprises pharmaceutiques peuvent conclure ces conventions si les conditions prévues à l'article 81 de l'arrêté royal du 21 décembre 2001 (qui fixe les règles du remboursement par l'Inami des dépenses relatives aux médicaments) sont remplies. Les conventions doivent contenir un certain nombre de clauses, parmi lesquelles un mécanisme de compensation (pour régler la compensation des dépenses supplémentaires engendrées pour l'assurance maladie).

La Cour estime en outre que le recours à un système d'avances apporte seulement un glissement dans le temps : les recettes qui, dans le régime actuel, ne seront perçues qu'en 2018 seront perçues dès 2017 dans le nouveau régime.

3 Réforme du financement de la sécurité sociale

Le Conseil des ministres du 28 octobre 2016 a approuvé le projet de loi sur la réforme du financement de la sécurité sociale. Cette réforme vise à adapter le financement de la sécurité sociale à la suite de la diminution structurelle des dépenses liée aux transferts de compétences dans le cadre de la sixième réforme de l'État et de la réduction de la norme de croissance de l'assurance maladie de 3 % à 1,5 %. La nouvelle méthode de financement concerne les dotations de l'État fédéral (voir le point 3.1) et le financement alternatif (voir le point 3.2).

Le projet de loi a été soumis à l'avis du Conseil d'État, du Comité de gestion de la sécurité sociale et au Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants. Le 30 novembre 2016, il n'avait pas encore été déposé à la Chambre. Il n'est donc pas certain que la loi pourra entrer en vigueur le 1er janvier 2017, comme prévu dans le texte adopté par le Conseil des ministres.

3.1 Dotations de l'État fédéral

Le projet de loi sur la réforme du financement de la sécurité sociale modifie le calcul des dotations octroyées à l'ONSS-Gestion globale et à l'Inasti-Gestion globale. Dorénavant, ces institutions recevront une dotation de base annuelle qui sera adaptée en fonction de l'évolution de l'indice-santé et du vieillissement. Cette dotation de base est inférieure à celle des années précédentes[145].

La dotation de base est complétée par une dotation d'équilibre. Celle-ci sera fixée provisoirement, lors de la confection du budget, au montant dont les Gestions globales ont besoin pour équilibrer leur budget (et elle sera adaptée au moment du contrôle budgétaire). La fixation du montant définitif tiendra 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 fixés dans le Pacte de stabilité, l'incidence des mesures de lutte contre la fraude sociale et le coût éventuel des accords conclus avec les partenaires sociaux[146].

---

[145] Par contre, le montant du financement alternatif est plus élevé en 2017 (voir le point suivant).

[146] Ces exemples, également repris dans le texte de loi, ne sont pas exhaustifs.

Tableau – Dotations de l'État fédéral à l'ONSS-Gestion globale et à l'Inasti-Gestion globale (en millions d'euros)

	2016	2017
ONSS-GG	**8.134,8**	**6.030,8**
Dotation ordinaire de l'État	6.526,7	1.921,7
Dotation spécifique de l'État	0,0	6,3
Dotation d'équilibre	0,0	2.635,8
Dotations entités fédérées	1.608,1	1.467,0
Inasti-GG	**1.418,3**	**378,6**
Dotation ordinaire de l'État	1.418,3	363,3
Dotation d'équilibre	0,0	15,3

Source : Exposé général

Les dotations à l'ORPSS et au SFP pour les pensions publiques ne sont pas reprises dans ce tableau, parce que le projet de loi relatif au financement de la sécurité sociale n'influence pas le calcul de ces dotations.

3.2 Financement alternatif

Les recettes fiscales reprises dans les fonds d'attribution dédiés à la sécurité sociale pour l'année 2017 s'élèvent dans le présent projet de budget à 13.993,9 millions d'euros, en augmentation de 4.081,6 millions d'euros par rapport aux moyens attendus en 2016[147].

Les propositions budgétaires 2017 ont été établies sur la base de l'avant-projet de loi portant sur la réforme du financement de la sécurité sociale[148]. Ces recettes se composent de produits de la TVA (10.428,4 millions d'euros) et de moyens prélevés sur le précompte mobilier (3.565,5 millions d'euros).

Cette nouvelle législation devrait simplifier le financement alternatif de la sécurité sociale, qui sera à l'avenir alimenté par deux sources (la TVA et le précompte mobilier), et éventuellement par un prélèvement sur les accises sur le tabac, en cas d'insuffisance de l'une des deux ressources principales.

Les moyens attribués à la sécurité sociale se répartiront entre un montant de base, un montant visant à neutraliser les conséquences du tax shift sur la sécurité sociale et enfin un troisième montant destiné à financer les soins de santé.

---

147 *Doc. parl.*, Chambre, 23 novembre 2016, DOC54 2107/001, Exposé général, p173.

148 *Doc. parl.*, Chambre, 23 novembre 2016, Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2017, exposé général, p169.

En ce qui concerne le montant de base, un pourcentage fixe sera prélevé annuellement sur les produits de la TVA[149] et du précompte mobilier[150]. Ces montants seront versés à l'ONSS-Gestion globale et au Fonds pour l'équilibre financier des travailleurs indépendants. Des montants de prélèvements minima sont également fixés et indexés annuellement[151] afin de garantir la viabilité du système.

Entre 2017 et 2020, ce montant de base sera complété pour les deux régimes par un financement alternatif complémentaire en compensation du tax shift. Le projet de loi fixe ces montants complémentaires pour les quatre années mais ceux-ci pourront être adaptés ultérieurement en fonction de l'impact des mesures touchant les recettes et dépenses de la sécurité sociale.

À partir de 2021, le montant du financement alternatif « taxshift » sera incorporé dans le montant de base. Ceci impliquera une adaptation des pourcentages de prélèvement ainsi que des montants planchers.

Enfin, le financement alternatif pour le secteur des soins de santé, actuellement versé à l'Inami, sera prélevé, comme avant, sur les recettes nettes encaissées de la TVA[152] mais payé directement aux deux Gestions globales.

Le tableau suivant présente le montant estimé du financement alternatif de la sécurité sociale pour l'année 2017.

Tableau – Proposition 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	4.092,9	13,41% des recettes
	Précompte mobilier	2.219,2	40,73% des recettes
Taxshift	TVA	1.179,5	Montant fixé
	Précompte mobilier	692,8	Montant fixé
Soins de santé	TVA	3.605,2	Arrêté royal
Total		**11.789,5**	

149 13,41% des recettes TVA pour le financement des travailleurs salariés et 3,33% pour le financement des travailleurs indépendants.

150 40,73% des recettes du précompte mobilier pour le financement des travailleurs salariés et 10,12% pour le financement des travailleurs indépendants.

151 Ces montants seront adaptés au taux de croissance de l'indice-santé moyen de l'année.

152 Ces montants seront fixés annuellement par arrêté royal.

Travailleurs indépendants – Destinataire Fonds pour l'équilibre financier du statut social des travailleurs indépendants			
Base	TVA	1.016,3	3,33% des recettes
	Précompte mobilier	551,4	10,12% des recettes
Taxshift	TVA	173,8	Montant fixé
	Précompte mobilier	102,1	Montant fixé
Soins de santé	TVA	360,7	Arrêté royal
Total		**2.204,4**	

Source : Cour des comptes

L'avant-projet de loi prévoit d'abroger, en outre, diverses dispositions légales et plus particulièrement, les articles 65 à 67 quinquies de la loi-programme du 2 janvier 2001. De même, certaines dépenses étrangères à la sécurité sociale, auparavant inscrites dans les fonds d'attribution, seront désormais directement reprises dans le budget général des dépenses sous la forme de dotation[153].

Au terme de cette réforme, ne subsisteront donc plus, pour assurer le financement alternatif de la sécurité sociale que trois fonds d'attribution (66.37 - TVA à la sécurité sociale, 66.92 - Précompte mobilier à la sécurité sociale et 66.33 - Accises sur les tabacs manufacturés) au lieu de douze actuellement. Des dispositions réglementaires devront être prises pour l'utilisation des éventuels soldes non utilisés des fonds supprimés[154].

S'agissant des fonds à supprimer, la Cour des comptes rappelle que les recettes du Maribel social et les cotisations spéciales de sécurité sociale, établies lors de la fixation du rôle de l'impôt des personnes physiques, sont des recettes réalisées pour le compte de l'ONSS et non des recettes du pouvoir fédéral. Elles ne constituent donc pas des recettes fiscales à attribuer au financement alternatif de la sécurité sociale. Les fonds d'attribution 66.35 (Maribel) et 66.38 (Cotisation spéciale de sécurité sociale) devraient donc également être supprimés et leurs opérations comptabilisées en tant qu'opérations pour compte de tiers.

[153] Il s'agit du financement du fonds amiante (dotation de 10,0 millions d'euros du SPF Sécurité sociale), du financement destiné aux contrats de sécurité (dotations de 45,5 millions d'euros au SPF Intérieur et de 8,2 millions d'euros au SPF Justice), du financement du fonds de fermeture des entreprises (dotation de 3,1 millions d'euros au SPF Emploi) et des dépenses d'interruption de carrière du secteur public (dotation de 140,3 millions d'euros au SPF Emploi).

[154] Il s'agit des fonds suivants : 66.31 : Fonds TVA à ONEM pour le Congé éducatif, 66.34 : Précompte professionnel à la Sécurité sociale, 66.36 : Fonds options sur actions, 66.91 : Fonds de participation des travailleurs au capital, 66.93 : Opérations d'assurances, 66.95 : Cotisation d'emballage (accises), 66.97 : ISOC à sécurité sociale, 66.98 : INR à sécurité sociale, 66.99 : IPP à sécurité sociale.

PARTIE III

Dépenses de l'Entité I

CHAPITRE I

Budget général des dépenses - Introduction

1 Évolution générale des crédits dans le projet de budget général des dépenses

Les crédits de liquidation, inscrits dans le projet de budget 2017 (107.840,1 millions d'euros), baissent de 1.492,7 millions d'euros par rapport aux crédits du budget 2016 ajusté (109.332,8 millions d'euros) :

- Les crédits de liquidation des sections 01 à 46 diminuent de 3.961,8 millions d'euros (-7,4 %), par rapport à l'année précédente, pour atteindre 49.575,5 millions d'euros. Cette diminution résulte de celle de l'intervention dans la sécurité sociale des travailleurs salariés et indépendants (-2.909 millions d'euros[155]). En outre, les crédits relatifs à l'inscription de la Belgique au FMI disparaissent (-1.847,7 millions d'euros). Par contre, les dotations aux communautés sont majorées à la suite de la sixième réforme de l'État (+445,2 millions d'euros)[156]. Par ailleurs, les crédits de la section 24, destinés au Service fédéral des pensions (SFP), remplacent ceux de la section 21, destinés au Service des pensions du secteur public (SdPSP) (11.190,3 millions d'euros en 2017 contre 10.671,4 millions d'euros en 2016). Enfin, la baisse des provisions interdépartementales est presque intégralement compensée par une hausse des autres crédits (+765,0 millions d'euros).
- Les crédits de liquidation, inscrits à la section 51 – Dette publique, augmentent de +3.260,2 millions d'euros pour atteindre 55.258 millions d'euros. La progression est surtout imputable à l'augmentation des crédits pour l'amortissement de la dette. À la section 51, ce sont surtout les intérêts qui ont une incidence sur le solde de financement (-999,9 millions d'euros).
- La contribution RNB, inscrite à la section 52, diminue de 791,4 millions d'euros[157].

---

155 Activité 24.54.11 – Subvention (pour le statut social des indépendants) et activité 24.58.44 – Sécurité sociale des travailleurs salariés.

156 Division 01.35 – Dotations aux communautés (6e réforme de l'État).

157 L'exposé général tient compte d'une correction unique sur la contribution 2016 à hauteur de -381 millions d'euros (retard imposé des moyens propres de l'UE). Voir l'exposé général, p. 11.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution, par rapport au budget 2016 ajusté, des crédits de liquidation, répartis selon la classification économique (SEC).

Tableau – Évolution des crédits de liquidation 2016 – 2017 (en millions d'euros et en %)

Description	Budget ajusté 2016	Budget initial 2017	Différence	%
Personnel (code SEC 11)	5.946,1	5.990,3	44,2	+0,7%
Fonctionnement (code SEC 12)	1.752,7	1.744,6	-8,1	-0,5%
Investissements (code SEC 7)	221,5	449,7[158]	227,9	+102,9
Transferts de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)	41.943,80	40.459,5	-1.484,3	-3,5%
Intérêts (code SEC 21)	57,6	79,1	21,5	+37,3%
Provisions (code SEC 0)	1.667,6	724,7[159]	-942,9	-56,5%
Octrois de crédits et de participations (code SEC 8)	1.948,0	102,0[160]	-1.846,0	-94,8%
Amortissement de la dette (code SEC 9)		25,9	25,9	na
Sous-total sections 01 à 46	**53.537,3**	**49.575,8**	**-3.961,8**	**-7,4%**
Fonctionnement (code SEC 12)	30,1	29,6	-0,5	-1,7%
Intérêts (code SEC 21)	10.833,0	9.833,10[161]	-999,9	-9,2%
Transferts de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)		2,7	2,7	na
Octrois de crédits et de participations (code SEC 8)	10.978,6	9.533,3[162]	-1.445,3	-13,2%

158 Il s'agit notamment des investissements de la défense (section 16 : 288,9 millions d'euros).

159 Il s'agit essentiellement de la provision interdépartementale pour les dépenses diverses et pour la lutte contre le terrorisme et le radicalisme (programme 03.41.1 : 710,7 millions d'euros).

160 Il s'agit essentiellement des octrois de crédits et des participations de la coopération au développement (division organique 14.54 : 98,2 millions d'euros).

161 Il s'agit essentiellement des intérêts de la dette (activité 51.45.10 : 9.136,6 millions d'euros) et des intérêts sur les réserves du Fonds de vieillissement (également activité 51.45.10 : 696,4 millions d'euros).

162 Cela concerne :

- les dépenses d'amortissement de la dette (activité 51.45.11 : 8.115,8 millions d'euros), dont essentiellement 7.536,3 millions d'euros pour l'achat de titres. Bien que l'achat de titres soit comptabilisé sous le code SEC 8, cette opération fait partie de la gestion de la dette publique ;
- et divers octrois de crédits (programme 51.45.4 : 1.417,5 millions d'euros), dont essentiellement le crédit de 1.310 millions d'euros pour les octrois de crédits aux institutions de l'Union européenne.

Amortissement de la dette (code SEC 9)	30.156,1	35.859,3	5.703,21	+18,9%
Sous-total section 51	**51.997,8**	**55.258,0**	**3.260,2**	**+6,3%**
Transferts de revenus et de capitaux (codes SEC 3 à 6)	3.797,7	3.006,3	-791,4	-20,8%
Sous-total section 52	**3.797,7**	**3.006,3**	**-791,4**	**-20,8%**
Total	**109.332,8**	**107.840,1**	**-1.492,7**	**-1,4%**

Source : Budget général des dépenses

2 Provisions interdépartementales

Deux provisions interdépartementales, pour un montant global de 727,7 millions d'euros en crédits d'engagement et de 710,7 millions d'euros en liquidation, sont inscrites à la section 03 du projet de budget général des dépenses de l'année 2017.

Les crédits inscrits dans la provision interdépartementale globale[163] en 2017 s'élèvent à 354,5 millions d'euros tant en engagement qu'en liquidation. L'exposé général fournit un aperçu de l'utilisation probable de ces moyens au cours de l'année 2017. À titre principal, ils se rapportent à la prise en compte du dépassement de l'indice pivot (133,5 millions d'euros), au paiement des indemnités judiciaires (55,0 millions d'euros) ainsi qu'à un ensemble de dépenses regroupées sous le vocable générique de « nouvelles initiatives » (100,0 millions d'euros)[164]. L'exposé général ne précise toutefois pas la manière dont le gouvernement envisage d'utiliser cette dernière somme. Selon les informations transmises à la Cour, la destination de celle-ci sera définie dans le courant de l'année 2017.

Un crédit provisionnel de 373,1 millions d'euros en crédit d'engagement et de 356,2 millions d'euros en crédits de liquidation est à nouveau inscrit dans le budget général des dépenses pour couvrir le renforcement des mesures prises en 2016 et les initiatives nouvelles en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme[165]. Selon les informations fournies par le gouvernement, ces moyens se répartiraient entre dépenses récurrentes à hauteur de 164,0 millions d'euros en crédits d'engagement et de 163,3 millions d'euros en crédits de liquidation et dépenses non récurrentes à hauteur de 209,1 millions d'euros en crédits d'engagement et de 192,9 millions d'euros en crédits de liquidation.

Des crédits d'engagement sont notamment destinés à la Police fédérale (180,0 millions d'euros), au SPF Justice (84,4 millions d'euros), au SPF Affaires étrangères (13,9 millions

---

[163] Allocation de base 03.41.10.01.00.01-Crédit provisionnel destiné à couvrir des frais de justice et dédommagements, arriérés de primes de développement des compétences, Cyber sécurité, investissements en Défense et autres dépenses diverses.

[164] Exposé général, doc parl. Chambre, DOC 54 2107/001, p. 123.

[165] Allocation de base 03.41.10.01.00.04- Crédit provisionnel en vue de couvrir les dépenses concernant le renforcement des mesures prises ainsi que des initiatives nouvelles en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme.

d'euros), ainsi qu'au renforcement de la cyber sécurité (11,3 millions d'euros). Les moyens destinés à assurer la présence des militaires dans les rues s'élèvent, pour leur part, à 29,0 millions d'euros, un montant inférieur à celui actuellement prévu pour l'année 2016 (78,0 millions d'euros)[166].

La réduction importante des crédits provisionnels, par rapport au budget ajusté de l'année 2016 (-822,3 millions d'euros en engagement et -934,2 millions d'euros en liquidation), résulte de la suppression de la provision destinée à couvrir des dépenses non structurelles concernant l'asile et la migration[167] (au montant de 650 millions d'euros), de la provision « sécurité »[168] (au montant de 95 millions d'euros) ainsi que de la baisse de 145,4 millions d'euros de la provision globale et de la baisse de 26,9 millions d'euros en engagement et de 43,8 millions d'euros en liquidation de la baisse de la provision destinée à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme.

En ce qui concerne l'utilisation de la provisions destinée à couvrir des dépenses non structurelles concernant l'asile et la migration et de la provision destinée à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme en 2016, la Cour des comptes constate qu'au 28 novembre 2016, le premier crédit provisionnel a été réparti au sein des autres programmes du budget, à hauteur de 546,8 millions d'euros, tant en engagement et qu'en liquidation. Les moyens transférés à partir du second s'élèvent à 121,9 millions d'euros en engagement et 106,1 millions d'euros en liquidation. Les considérants des arrêtés royaux qui ont autorisé ces transferts sont conformes à l'intitulé des allocations de base relatives à ces crédits provisionnels.

3 Financement des entités fédérées

Part fédérale du financement des hôpitaux

Depuis l'année 2016, des moyens sont accordés aux entités communautaires du chef de leur compétence en matière de financement des infrastructures hospitalières et des services médico-techniques. À titre transitoire, l'autorité fédérale contribue, pour compte des communautés, à une partie de ce financement au titre de charges du passé avant la sixième réforme de l'État[169].

Les crédits pour le financement de cette compétence par les communautés ont été inscrits à la section 01 – Dotations du budget général des dépenses pour 2016[170]. Ils ont été établis sur une base nette, c'est-à-dire après déduction de la part financée par l'État (809,2 millions d'euros) à titre de charges du passé. Aucune allocation de base

---

166 Il est renvoyé également dans le présent rapport aux commentaires relatifs aux sections 12 (SPF Justice), 13 (Intérieur), 17 (Police fédérale et fonctionnement intégré) et 32 (SPF Économie, P.M.E, Classes moyennes et Énergie) du projet de budget général des dépenses.

167 Allocation de base 41.01.01.00.03-Crédit provisionnel destiné à couvrir des dépenses non structurelles concernant l'asile et la migration.

168 Allocation de base 41.10.01.00.02- Crédit provisionnel destiné à couvrir des dépenses non structurelles concernant la sécurité.

169 Article 47/9 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. De façon générale, ce financement par l'État concerne des investissements dont le principe a été consacré avant l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'État. Ces interventions se réduiront progressivement, au fur et à mesure des paiements.

170 Programmes 01.35.1 à 01.35.4.

spécifique n'avait toutefois été inscrite dans le budget général des dépenses initial de l'État 2016 et dans le premier ajustement, pour tenir compte de ces charges du passé.

Les moyens budgétaires nets évoqués ci-dessus sont directement versés à l'INAMI, au fur et à mesure des besoins exprimés par cet organisme[171]. Après prélèvement des sommes nécessaires à l'exécution de ses missions, les moyens restants sont mis à la disposition des entités fédérées concernées.

Au cours de l'année 2016, les sommes versées à l'INAMI ont été utilisées pour la liquidation de la part du financement des hôpitaux incombant à l'État. Il en résulte que les moyens mis à la disposition des communautés ont été amputés à due concurrence du montant correspondant à la part fédérale. Les crédits budgétaires ont été en conséquence épuisés prématurément et les transferts financiers vers les communautés ont été suspendus[172]. Le deuxième ajustement du budget 2016, déposé le 28 novembre, remédie à cette insuffisance de crédits[173]. Par ailleurs, le Conseil des ministres du 24 novembre 2016 a adopté une délibération[174] en vertu de l'article 70 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. Cette délibération, motivée par l'urgence, vise à permettre la liquidation immédiate des sommes dues, sans attendre le vote par la Chambre du deuxième ajustement budgétaire 2016[175].

La Cour des comptes constate en outre que le gouvernement devra déposer un amendement au projet initial d**e** budget général des dépenses 2017 pour y introduire ces mêmes crédits.

La Cour signale enfin que l'inscription de ces nouveaux crédits n'aura pas d'incidence sur le solde de financement des administrations publiques[176]. En effet, malgré l'absence de crédits budgétaires, le gouvernement avait pris en considération les dépenses susmentionnées et les avaient intégrées, en tant que corrections SEC, dans le projet de plan budgétaire transmis à la Commission européenne.

4. Redesign ou optimalisation du fonctionnement de l'administration fédérale

Généralités

Le *redesign* est le programme d'efficience prévu dans l'accord du gouvernement qui vise à identifier et réaliser au sein de l'administration fédérale les opportunités d'amélioration communes afin de réduire les frais de fonctionnement tout en

---

171 En vertu d'un protocole (« protocole horizontal ») conclu entre l'État fédéral et les entités fédérées. Pour un aperçu plus complet, il est renvoyé au 173ème Cahier de la Cour des comptes, *p.87 et 88*.

172 La loi spéciale de financement prévoit le versement d'intérêts moratoires en cas de retard dans les paiements dus par l'autorité fédérale.

173 Doc. parl. Chambre, DOC 54, 2176/001.

174 Délibération n°3233 du Conseil des ministres du 24 novembre 2016.

175 Voir lettres de la Cour des comptes A5-3.714.460 L1 et A3-3.714.460 B1 du 5 décembre 2016.

176 Exposé général, pp. 28-29.

garantissant un meilleur service aux citoyens et aux entreprises. Dès le lancement du projet (en juillet 2015), l'optimalisation avait été conçue autour de trajets bien définis :

- achats fédéraux coordonnés de façon centralisée (trajet 1) ;
- perception des recettes publiques (trajet 2) ;
- gestion des actifs immobiliers du gouvernement (trajet 3) ;
- excellence opérationnelle dans le domaine de la sécurité (trajet 4) ;
- excellence opérationnelle dans le domaine de la santé (trajet 5) ;
- création de la nouvelle entité horizontale (trajet 6).

Les 6 trajets servent de projets-pilotes à d'autres trajets d'amélioration. En novembre 2016, deux trajets ont encore été ajoutés au programme de *redesign* :

- excellence opérationnelle dans le domaine des services d'étude (trajet 7) ;
- transformation numérique du gouvernement (trajet 8).

Tant lors de la confection du budget initial 2016[177] que lors du premier ajustement du budget 2016[178], le gouvernement avait tenu compte, pour le financement du tax shift, de gains d'efficience de 100 millions d'euros grâce à l'exercice de *redesign* de l'entité I. Pour l'année 2017, il avait alors estimé ces gains à 200 millions d'euros[179].

Rendement du redesign en 2016

Dans son rapport du 18 juillet 2016, le comité de monitoring avait limité le rendement visé du *redesign* à 36,8 millions d'euros pour 2016 sur la base d'informations provenant de la cellule stratégique du ministre de la Fonction publique. À défaut d'une estimation pluriannuelle, le comité de monitoring a aussi conservé ce rendement pour 2017[180].

Lors de la confection du projet de budget 2017, le gouvernement a ramené l'incidence budgétaire de l'optimalisation en 2016 à 25 millions d'euros. La différence avec le chiffre mentionné dans le rapport du comité de monitoring du 18 juillet 2016 (+ 11,8 millions d'euros) a été reprise dans les décisions du conclave sous la forme d'une correction technique. De ce fait, l'effort budgétaire à fournir pour l'année 2016 augmente de 11,8 millions d'euros.

Le rendement de 25 millions d'euros prévu pour l'année 2016 est lié à raison de 60 % (15 millions d'euros) à un processus de perception et de recouvrement plus performant et efficace par les autorités fédérales (trajet 2). Les 10 millions d'euros restants seront réalisés par le biais d'une réduction de 10 millions d'euros de la dotation d'investissement à la Régie des bâtiments[181] (trajet 3) par le biais d'un blocage des

---

177 *Doc. parl.*, Chambre, 13 novembre 2015, DOC 54 1350/001, *Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2016. Exposé général*, p. 15.

178 *Doc. parl.*, Chambre, 25 mai 2016, DOC 54 1803/001, *Ajustement des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2016, Exposé général,* p. 12-13.

179 Conseil des ministres du 28 août 2015 – notifications budgétaires 2016 – Tableau conclave budgétaire juillet 2015.

180 Comité de monitoring, *Actualisation 2016 et estimations 2017*, 18 juillet 2016, p. 6.

181 Allocation de base 19 55 21 614103.

crédits. La Cour des comptes souligne à cet égard que cette sous-utilisation[182] ne fait pas partie de l'exercice de *redesign* proprement dit, mais consiste en une opération d'économie. En effet, la Régie ne peut plus rien changer aux obligations en cours. Il est probable que la Régie n'effectuera plus beaucoup de liquidations en 2016 sur les nouvelles obligations qu'elle engagera encore cette année.

Rendement du redesign en 2017

Lors du conclave budgétaire 2017, le gouvernement a augmenté le rendement de l'optimalisation à 53,7 millions d'euros. La différence par rapport au chiffre indiqué dans le rapport du comité de monitoring du 18 juillet 2016 (-16,9 millions d'euros) a été reprise dans les décisions du conclave sous la forme d'une correction technique. Les efforts budgétaires à fournir en 2017 sont donc réduits à due concurrence.

L'incidence budgétaire 2017 proviendrait, à concurrence de 3,7 millions d'euros, de plusieurs améliorations rapides (*quick wins)*[183] grâce aux achats groupés de biens et de services (trajet 1).

Avec un rendement prévu de 40 millions d'euros[184 et 185], le trajet 2 (perception des recettes publiques) devrait rapporter trois quarts des recettes de l'exercice de *redesign* en 2017.

Comme en 2016, le rendement budgétaire prévu du trajet 3 (gestion des actifs immobiliers du gouvernement) s'élève à 10 millions d'euros en 2017. Cette économie serait imputée à diverses sections du budget général des dépenses[186] en 2017, en fonction de l'exercice de restructuration que la Régie des bâtiments entamera.

---

182 *Doc. parl., Chambre*, 23 novembre 2016, DOC 54 2107/001, *Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2017. Exposé général*, p. 165.

183 Voyages de service à l'étranger : 0,7 million d'euros ; centralisation des travaux d'impression via Fedopress : 0,1 million d'euros ; distribution du courrier : 1,8 million d'euros ; extincteurs : 0,1 million d'euros ; modèle de financement plateforme *e-procurement* : 0,1 million d'euros ; collaboration avec l'École royale militaire pour les formations : 0,1 million d'euros ; documentation juridique : 0,2 million d'euros; marchés d'études (ou consultance) : 0,6 million d'euros.

184 *Doc. parl., Chambre*, 23 novembre 2016, DOC 54 2107/001, *Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2017. Exposé général,* p. 110.

185 Application bilan fiscal/social : 15 millions d'euros ; actions au niveau des amendes pénales : 8 millions d'euros ; actions au niveau des dettes en matière d'impôts directs et de TVA : 5 millions d'euros ; diesel professionnel : 1 million d'euros ; actions concernant les dossiers exigeant une approche spécialisée et centralisée de la part du Centre spécial de recouvrement : 5 millions d'euros ; application de la nouvelle loi domaniale et meilleure application du bilan fiscal pour les dettes non fiscales : 6 millions d'euros.

186 À partir d'économies concrètes attribuables et vérifiables, la ministre du Budget bloquera les rendements budgétaires du trajet 1 et du trajet 3 sur les crédits budgétaires concernés ou les imposera aux organismes concernés en augmentant leur solde SEC.

5. Documents budgétaires manquants

La Cour des comptes constate que le budget du Secrétariat polaire, un service de l'État à gestion séparée[187], n'est pas soumis pour approbation (disposition légale 5-01-1, voir le tableau 4 du budget général des dépenses[188]).

Contrairement aux dispositions de l'article 3 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, les budgets des parastataux de la catégorie B ne sont pas annexés à la justification du budget.

---

[187] Créé par la loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses (I) (articles 61-63).

[188] *Doc. parl.,* Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54 2109/002, *Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2017. Partie 2*, p. 579-646.

CHAPITRE II

Budget général des dépenses - Sections

Section 12 – SPF Justice

1. Situation générale des crédits

Les crédits de liquidation, alloués en 2017 au SPF Justice, s'élèvent à 1.804,7 millions d'euros, soit une augmentation de 64,3 millions d'euros[189] par rapport à 2016, et ce compte tenu d'une économie linéaire de 32,4 millions d'euros. Les augmentations les plus significatives sont détaillées ci-dessous. Par ailleurs, des augmentations de moindre importance ont été attribuées pour l'entretien, l'aide, les frais médicaux et paramédicaux[190] aux détenus (+1,46 million d'euros), pour l'Institut de formation judiciaire[191] (+1 million d'euros), pour les cultes[192] (+6,75 millions d'euros) et pour la Commission d'aide financière aux victimes d'actes de violence et aux sauveteurs occasionnels[193] (+150 milliers d'euros).

En outre, lors de la présentation du projet de budget 2017, le 15 octobre 2016, le gouvernement a déclaré que des moyens supplémentaires seraient alloués à la Justice, à hauteur de 85 millions d'euros, à la charge des crédits provisionnels en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme[194], et notamment pour le renforcement de la Sûreté de l'État. Suite aux informations reçues de l'administration, concernant le mode de calcul de cette provision, il apparaît qu'un montant de 84,3 millions d'euros en engagement et de 84,9 millions d'euros en liquidation[195] a bien été réservé pour la Justice, dont 18,5 millions d'euros pour la Sûreté de l'État.

---

189 Dont 10,1 millions d'euros provenant de l'enveloppe Optifed, intégrés dans la base de calcul des crédits alloués.

190 Programmes 12-51-1 et 12-51-3.

191 Programme 12-56-6. Le crédit supplémentaire, non récurrent, a été alloué dans le cadre du déménagement prochain de l'Institut et ne constitue pas un recalcul de sa dotation selon l'article 38 de la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire.

192 Division organique 12-59. Augmentation de volume pour les rémunérations des cultes reconnus et des délégués laïques.

193 Programme 12-62-4.Afin d'assurer une aide financière plus rapide, notamment aux victimes des attentats du 22 mars 2016, la Commission a été élargie de six à huit chambres pour le traitement des dossiers. Un crédit structurel de 150.000 euros a été inscrit à l'allocation de base 12.62.40.11.00.03 pour assurer les recrutements nécessaires.

194 Allocation de base 03.41.10.01.00.04.

195 La plus grande partie de ces crédits est récurrente : 68,9 millions d'euros en engagement et 67,2 millions d'euros en liquidation.

2. Programme 12.40.2 – Service de tutelles des mineurs étrangers

Un montant supplémentaire de 3,44 millions d'euros a été octroyé en 2016 pour financer les dépenses relatives aux tutelles des mineurs étrangers non accompagnés Ce montant provenait du crédit provisionnel, inscrit en 2016 au programme 03.41.1, en vue de couvrir des dépenses non structurelles concernant l'asile et la migration. L'inscription de ces crédits à nouveau en 2017 au sein du budget du SPF résulte de la décision du Conseil des ministres du 20 mai 2016 de reprendre les coûts structurels et de personnel dans les crédits alloués (« *phasing in* »).

Le service des tutelles estime le nombre de tutelles probables à gérer début 2017 à 4.000, (3.800 en 2016) et le nombre de tutelles à désigner en cours d'année à environ 1.300 (2.625 en 2016). L'arriéré de désignation (912 fin 2015) sera intégralement résorbé cette année.

3. Programme 12.51.0– Subsistance des établissements pénitentiaires

Un montant supplémentaire de 10 millions d'euros (dont 2 millions d'euros provenant de l'enveloppe Optifed) a été accordé pour les rémunérations du personnel statutaire[196], ce qui porte le crédit inscrit pour 2017 à 369,6 millions d'euros.

La Cour estime que ce montant supplémentaire ne permettra de financer qu'une partie des mesures prises dans le cadre du protocole n°436 du 30 mai 2016, conclu entre le ministre de la Justice et certaines organisations syndicales. Ce protocole prévoit notamment le remplacement de tout départ survenant en 2016 et 2017 jusqu'à ce que les effectifs atteignent 7.075 ETP, et le recrutement de 480 personnes[197], dont 386 agents pénitentiaires, ainsi que l'octroi d'une prime de flexibilité aux membres du personnel qui travaillent selon la nouvelle méthode de travail et l'augmentation de la prime de nuit.

En ce qui concerne les seules primes, l'estimation budgétaire oscille entre 17,7 et 22,9 millions d'euros sur une base annuelle, l'incidence de la prime de flexibilité étant évaluée entre 8,7 et 14,0 millions d'euros.

En contrepartie, l'effort de rationalisation, réalisé au sein des établissements pénitentiaires de décembre 2015 à novembre 2016, pourrait générer une économie annuelle de 5,9 millions d'euros, selon l'estimation de l'administration.

4. Programme 12.51.7 - Redevances contractuelles pour les nouvelles prisons

Dans le cadre de l'exécution des masterplans I et II, le Centre de psychiatrie légale d'Anvers, d'une capacité de 180 places, a été institué. Un montant supplémentaire de

---

[196] Allocation de base 12.51.01.11.00.03.

[197] Une partie des dépenses pourrait toutefois être mise à la charge des crédits provisionnels inscrits à l'allocation de base 03.41.10.01.00.04 en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme (décision de la ministre du Budget du 11 mai 2016). En effet, des informations reçues du département, il ressort qu'un crédit récurrent de 5,1 millions d'euros en engagement et en liquidation est prévu pour les établissements pénitentiaires .

8,9 millions d'euros a été inscrit[198] pour l'ouverture prochaine de ce centre, qui aura lieu à une date non spécifiée, mais en tous cas au début 2017.

5. Programme 12.56.0 - Subsistance des juridictions ordinaires

Un montant supplémentaire de 9,04 millions d'euros (dont 7 millions d'euros provenant de l'enveloppe Optifed) a été accordé pour les rémunérations du personnel statutaire des juridictions ordinaires[199].

Une partie (2,04 millions d'euros) de ce montant vise à assurer la rémunération des assesseurs spécialisés en psychologie clinique des six chambres de protection sociale, créées par la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement[200], dont le cadre a été déterminé par arrêté royal[201] et qui fonctionnent depuis le 1er octobre 2016. Le solde est réparti entre les rémunérations du personnel statutaire (6 millions d'euros) et non statutaire (1 million d'euros).

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et le radicalisme, divers recrutements et désignations de personnel de l'ordre judiciaire ont été effectués en 2016, à la charge des crédits provisionnels, inscrits au programme 03-41-1 (provision destinée à la lutte contre le terrorisme)[202]. En 2017, selon la note de politique générale[203], cet accroissement du personnel se poursuivra, à la charge des crédits provisionnels : 338 agents, dont 62 magistrats, pour un coût estimé à 15,1 millions d'euros sur base annuelle.

Des informations reçues de l'administration , il ressort effectivement qu'un crédit récurrent de 27,8 millions d'euros a été réservé, au sein de cette provision, pour l'ordre judiciaire. Aucune précision n' a toutefois été fournie quant à son affectation .

6. Programme 12.56.05 – Appui à la perception des amendes routières (Projet Cross-border)

Ce projet a été approuvé lors du conclave budgétaire[204]. Il est l'aboutissement de la transposition partielle, en droit belge[205], d'une directive européenne[206] facilitant l'échange d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière. L'objectif est d'améliorer la sécurité routière par une plus grande efficacité dans l'échange de données des registres d'immatriculation, afin de faciliter l'identification et la poursuite des auteurs d'infractions de roulage, commises dans l'Union européenne.

---

198 Allocation de base 12.51.71.12.11.36.

199 Allocations de base 12.56.01.11.00.03 et 11.00.04.

200 Moniteur belge du 9 juillet 2014.

201 Arrêté royal du 18 novembre 2015 déterminant le cadre des assesseurs effectifs et suppléants au tribunal de l'application des peines au sein des tribunaux de première instance du siège des cours d'appel, Moniteur belge du 1er décembre 2015.

202 Trois arrêtés royaux portant répartition partielle de ces crédits provisionnels concernent, entre autres, ces recrutements : (21 juillet , 26 septembre et 3 novembre 2016), pour un total de 1.328.535 euros.

203 Voir note de politique générale, Justice, 3 novembre 2016, Chambre, DOC 54 2111/21 p.11-12.

204 Conseil des ministres du 20 octobre 2016, notification point 31, p.20.

205 Loi modifiant la loi relative à la police de la circulation routière coordonnée le 16 mars 1968 et la loi du 19 mai 2010 portant création de la Banque Carrefour des véhicules .

206 Directive (UE) 2015/413 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015, dite 'Cross-border'.

Dans ce cadre, le gouvernement a décidé de simplifier la procédure de recouvrement des amendes de roulage à l'encontre des contrevenants belges et étrangers. Pour ce faire, il a inscrit, dans le projet de budget 2017, des crédits à hauteur de 27,96 millions d'euros, à la charge de trois nouvelles allocations de base[207].

D'après la note de politique générale du ministre[208], ces crédits doivent financer différentes dépenses, relatives à l'envoi de lettres par les parquets de police, à la poursuite de l'automatisation de la gestion des dossiers à partir d'une base de données relative aux amendes, à l'outsourcing d'une partie des tâches du parquet de police vers un call-center et un back-office de Bpost, ainsi qu'à la création d'un site internet pour la gestion de l'information et le paiement électronique des amendes. Ces dépenses seraient couvertes par l'accroissement des recettes liées à la perception de ces amendes, évalué à 82,8 millions d'euros[209]. Ce montant est calculé comme suit[210] : 5 millions d'amendes multipliés par le montant estimé de chacune d' elles (91,75 euros), soit une recette totale de 459 millions d'euros et un surcroît de rendement, par rapport aux années 2012-2014, de 150 millions d'euros, dont 55% reviendraient à l'État fédéral et le solde aux régions. La Cour ne dispose pas d'information précise concernant les modalités de calcul de la quote-part revenant à l'État fédéral.

La mise en place de ce projet nécessitant la passation de divers marchés et l'adoption de plusieurs textes législatifs et réglementaires, l'administration prévoit son implémentation pour le 1er juillet 2017. La réalisation des recettes sera soumise à un suivi trimestriel.

7. Programme 12.56.1 – Aide juridique de deuxième ligne

Cette matière fait l'objet de deux réformes.

La première, entrée en vigueur le 1er septembre 2016, résulte de la loi du 6 juillet 2016 modifiant le code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique. Cette loi prend en compte toutes les ressources du demandeur pour l'accès ou non à l'aide juridique et impose une contribution (de 10 à 50 euros) visant à responsabiliser le bénéficiaire de l'aide.

---

[207] Allocations de base 12.56.05.12.11.04 (fonctionnement informatique), 12.11.24 (fonctionnement lié à la perception) et 74.22.04 (investissement informatique). Cette dernière, inscrite en lieu et place de l'allocation de base 12.40.02.74.22.04, prévue initialement dans les notifications, concerne une dépense unique, de l'ordre de 5,26 millions d'euros, financée par la réserve non affectée du Fonds de la sécurité routière (part justice) et inscrite au budget des voies et moyens, recettes non fiscales diverses (titre I, section II, chapitre 12, article 06.00.01,littera 01).

[208] Voir note de politique générale, Justice, 3 novembre 2016, Chambre, DOC 54 2111/21 p.30-31.

[209] Budget des voies et moyens, titre I, section I, article 38.00.02, amendes de condamnations en matières diverses, qui évoluent de 145,8 (2016) à 248,9 millions d'euros (2017). Ces montants sont nets après déduction ,de la recette totale de 459 millions d'euros, de la part des amendes revenant aux régions.

[210] Ces chiffres tiennent compte d'une augmentation significative du nombre d'amendes (+900.000, dont 400.000 proviendraient de l'amélioration de l' échange d'informations entre pays) et du montant moyen estimé de chaque amende (de 75 à 91,75 euros).

La seconde[211], en cours de finalisation, vise à établir un financement durable permettant aux avocats d'être indemnisés et à l'État de maîtriser ce poste budgétaire[212] par la création d'un « Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne », qui serait alimenté par des rétributions perçues dans les affaires civiles, pénales et dans celles devant le Conseil d'État et le Conseil du contentieux des étrangers, dont le montant, à déterminer par le Roi, ne peut être inférieur à 20 euros et supérieur à 40.

En plus des moyens habituels pour la rétribution des avocats chargés de l'aide juridique[213] et pour les bureaux d'aide juridique[214], de nouveaux crédits de dépenses ont été prévus au projet de budget (14,78 millions d'euros pour l'aide juridique et 1,3 million d'euros pour les bureaux d'aide juridique) à la charge de 16,088 millions d'euros de recettes affectées, inscrites au budget des voies et moyens[215]. La Cour ne dispose pas d'informations sur le mode d'estimation de ces recettes[216].

8. Programme 12.56.0–Programme de subsistance

Aide financière aux organismes

Des crédits de 8,2 millions d'euros ont été prévus[217] dans une nouvelle activité , en vue de l'octroi, sur la base d'une convention, d'une allocation financière aux communes, provinces, structures de coopération intercommunale, associations sans but lucratif et fondations d'utilité publique. Cette allocation financera le recrutement de personnel destiné à l'accompagnement d'un travail d'intérêt général, d'une peine de travail, d'une formation ou pour le traitement dans le cadre d'une mesure judiciaire, pour autant que cet accompagnement ne coïncide pas avec une mission des maisons de justice[218].

Les justificatifs ne fournissent pas d'information précise sur ces crédits, puisqu'ils signalent simplement que « les moyens de l'ancien Fonds de sécurité sont directement inscrits dans le budget de la Justice ».

Selon le département, ces crédits financeront des dépenses, qui, à partir du 1er janvier 2017, suite à la réforme du financement de la sécurité sociale, seront supportées par les dépenses primaires de l'État fédéral. Elles étaient, auparavant, prises en charge par le Fonds de sécurité 'Plan global' de l'ex-ONSSAPL et de l'ORPSS[219]. La Cour ne dispose pas d'information sur le mode de calcul du crédit.

---

211 Proposition de loi instituant un fonds d'aide juridique de deuxième ligne, 25 octobre 2016,doc.parl. Chambre, DOC 54 1851/006.

212 Voir note de politique générale, Justice, 3 novembre 2016,Chambre, DOC 54 2111 /21, p. 13-14.

213 Allocation de base 12.56.11.34.41.45.

214 Allocation de base 12.56.11.34.41.46.

215 Titre I, section II, chapitre 18, article 38.50.03- Recettes des rétributions perçues dans les affaires civiles, pénales et celles devant le Conseil d' État et le Conseil du contentieux des étrangers (recettes affectées au programme12-56-1) .

216 Il pourrait s'agir d'un nombre estimé d'affaires, multiplié par le montant le plus faible de la rétribution prévue dans le projet (20 euros).

217 Allocation de base 12.56.06.45.23.01.

218 Arrêté royal du 26 décembre 2015 déterminant les conditions auxquelles des organismes peuvent bénéficier d'une aide financière pour le recrutement de personnel chargé de l'accompagnement de mesures judiciaires.

219 Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales et Office des régimes particuliers de sécurité sociale

Section 13 – SPF Intérieur

1. Remarques générales sur le budget du SPF

La Cour des comptes observe que les crédits inscrits au projet de budget 2017 de la section 13 sont en augmentation par rapport à 2016, passant en engagement de 1.366,5 millions d'euros à 1.437,2 millions d'euros et en liquidation de 1.357,7 millions d'euros à 1.431,1 millions d'euros.

Cette augmentation résulte essentiellement de :

- la réintégration des crédits (22,1 millions d'euros) affectés à l'asile et la migration (« *phasing-in* ») ;
- l'inscription au budget du SPF Intérieur[220] de crédits précédemment repris au budget de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale (ORPSS), à hauteur de quelque 45 millions d'euros en crédits d'engagement et de 38 millions d'euros en crédits de liquidation.
- l'augmentation des crédits affectés au Fonds européen fédéral pour l'asile et la migration et la sécurité intérieure (environ 15 millions d'euros en crédits d'engagement et 24 millions d'euros en crédits de liquidation).

Par ailleurs, la dotation à Fedasil est réduite de 17,4 millions d'euros et certains crédits inscrits au budget du SPF Intérieur sont transférés au budget du SPF Chancellerie du Premier ministre.

2 Augmentation de crédits

Divisions organiques 55- Office des étrangers et 60- Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides

Conformément à la décision du Conseil des ministres du 22 avril 2016[221], un « *phasing-in* » a été appliqué afin de réintégrer, au sein des différents budgets concernés, les dépenses récurrentes liées à la crise de l'asile et financées en 2016 par une provision interdépartementale. Pour le SPF Intérieur,cette opération porte sur un montant de crédits de 22,1 millions d'euros, essentiellement ventilés entre différents programmes au sein de l'Office des étrangers (OE) et du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA). Ces crédits concernent surtout le financement du personnel supplémentaire[222] engagé pour faire face à la crise. Les justificatifs du budget ne permettent toutefois pas de s'assurer que le montant inscrit sera suffisant, notamment dans l'hypothèse où la totalité de ce personnel serait maintenue en service en 2017.

---

[220] Programme 13.56.8 : Sécurité intégrale locale.

[221] Décisions du Conseil des ministres du 22 avril 2016, notifications conclave contrôle budgétaire 2016, p. 10 et 11.

[222] 120 ETP pour l'OE et 36 ETP pour le CGRA.

Programme 13.56.8 –Sécurité intégrale locale
Dans le cadre de la réforme du financement de la sécurité sociale[223], la gestion des moyens financiers, inscrits au budget de l'ORPSS[224] en vue de couvrir les mesures de prévention et de sécurité (plans d'action subsidiés, budget supra-local,etc.) arrêtées par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, est transférée, à partir du 1er janvier 2017, au SPF Intérieur. À cet effet, un crédit de plus de 45 millions d'euros est inscrit au sein du programme «Sécurité intégrale locale »[225], afin de permettre l'octroi de subsides aux pouvoirs locaux dans le cadre des plans d'action subsidiés et des mesures « gardiens de la paix ».

Division organique 71 : Fonds européen fédéral pour l'asile et la migration (AMIF) et la sécurité intérieure (ISG)
Il s'agit de la mise en œuvre du programme de réinstallation et de relocation, prévu par les décisions du Conseil 2015/1523 et 2015/1601, pour lequel des fonds supplémentaires sont accordés à la Belgique. Le SPF Intérieur a été désigné comme responsable de la bonne gestion des subventions européennes accordées à la Belgique, dans le cadre de la programmation 2014-2020 des activités du Fonds AMIF et ISG.

Pour l'année 2017, les crédits d'engagement s'élèvent à 35,2 millions d'euros (10,2 millions d'euros en 2016) et les crédits de liquidation à 32,2 millions d'euros (8,7 millions d'euros en 2016).

Parallèlement, les recettes inscrites au Budget des voies et moyens[226] passent 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 du budget général des dépenses autorise ce fonds à présenter une position débitrice. Pour l'année 2017, ce même article a fixé l'autorisation d'engagement à 35,1 millions d'euros (41,4 millions d'euros en 2016) et la position débitrice en liquidation à 9,2 millions d'euros (14,6 millions d'euros en 2016).

3 Réduction de crédits

Dotation Fedasil
Un crédit (259,87 millions d'euros) a été inscrit à la section 13 du 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 15 avril 2014[227] a décidé que cette dotation serait réduite de 20 millions d'euros à partir de 2016 jusqu'en 2019. Le Conseil des ministres du 20 octobre 2016[228] a porté cette réduction à 22 millions d'euros en 2017. La

---

223 Exposé général, Doc.parl. Chambre, DOC 54 2107/001, p.169. Le projet de loi portant réforme du financement de la sécurité sociale n'a pas encore été déposé à la Chambre.

224 Office des régimes particuliers de sécurité sociale.

225 Programme 13.56.8, allocation de base 13.81.12.11.02 (0,58 million d'euros) et 13.81.43.22.01 (44, 95 millions d'euros).

226 Titre I, section II, chapitre 13, article 39.10.06- Subsides 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).

227 Décisions du Conseil des ministres du 15 avril 2014, notifications budget 2015, p.22.

228 Décisions du Conseil des ministres du 20 octobre 2016, notifications budgétaires 2016 – 2017, p.16.

diminution a été appliquée au crédit 2016[229], en prenant en compte l'indexation et le nombre de places d'accueil à assurer, ainsi qu'une réintégration structurelle (« *phasing in* ») des crédits (0,48 million d'euros) destinés au programme « retour volontaire ».

Par ailleurs, un ensemble de mesures d'économie sera proposé par le gouvernement et ensuite exécuté par Fedasil. L'Office des étrangers et Fedasil seront également soumis à un audit. À la lumière du résultat de celui-ci, une évaluation sera réalisée avant le contrôle budgétaire portant sur le budget 2017. De plus, un nouveau plan de capacité destiné à réduire, de manière structurelle, le nombre de places d'accueil de 36.000 à 16.000 doit également être mis en place.

Les justificatifs ne permettent toutefois pas de s'assurer que la dotation inscrite sera suffisante pour financer les activités planifiées pour le retour volontaire et pour répondre au rythme effectif de la baisse de la capacité de crise, mise en place en 2015 et 2016.

La Cour des comptes relève également que contrairement au budget 2016, aucune provision destinée à l'asile et à la migration n'est inscrite au Budget général des dépenses pour l'année 2017. Si les crédits octroyés à Fedasil se révélaient insuffisants, il ne serait pas possible de faire appel, comme en 2016, à cette provision. Le déficit éventuel pourrait néanmoins être financé par les réserves dont dispose l'Agence et qui, fin 2015, s'élevaient, en ce qui concerne la réserve disponible, à près de 53 millions d'euros.

En complément de la dotation accordée, Fedasil bénéficie également de recettes pour ordre de 29, 6 millions d'euros, en tant qu'autorité responsable en Belgique du Fonds européen pour les réfugiés ainsi que du contrôle des fonds versés par la commission. Ce montant est intégralement repris en dépenses pour ordre.

Interventions en faveur du SHAPE

Les crédits, inscrits au budget du SPF Intérieur concernant les interventions de l'État fédéral en faveur du SHAPE, sont transférés au budget du SPF Chancellerie à partir du 1er janvier 2017. Il s'agit des allocations de base :

- 13.50.30.12.11.11 : dépenses de fonctionnement dans le cadre de la protection non armée du site du SHAPE (crédit de 3,15 millions d'euros en 2016) ;
- 13.54.80.35.40.19 : intervention de l'État en faveur du SHAPE en vue de la protection du site contre l'incendie (crédit de 1,67 million d'euros en 2016).

[229] Le Conseil des ministres du 20 mai 2016 avait autorisé le transfert exceptionnel à l'Agence d'un montant de 300 millions d'euros au départ de la provision interdépartementale consacrée à la crise de l'asile (arrêtés royaux des 26 mai 2016 et 16 septembre 2016). Ce montant n'a donc pas été repris dans la base de calcul.

4 Crédits affectés à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme

Les dépenses liées à la lutte contre le terrorisme concernent le projet PNR[230], la permanence intégrée du Centre de crise[231], l'Organe pour la coordination de l'analyse de la menace[232] (Ocam), deux projets pour l'Office des étrangers (à savoir la création d'une cellule radicalisme et la reconstitution de la Section judiciaire[233]) et Fedasil[234]. Elles ont été estimées pour 2017 par le département à 9,2 millions d'euros. Aucun crédit n'a toutefois été inscrit à cet effet au sein du budget du SPF et ces dépenses devraient dès lors être prises en charge par la provision destinée à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme, reprise au budget du SPF Budget et Contrôle de la gestion. Des informations reçues de l'administration, il ressort que ce montant a bien été réservé au sein de cette provision pour ces différents projets ; ces crédits sont récurrents, sauf ceux de 1,5 million d'euros destinés au Centre de crise.

À titre indicatif, les montants demandés en 2016 dans ce cadre se chiffraient à 5,8 millions d'euros et, à la date du 21 novembre 2016, les montants transférés au départ de cette provision s'élèvent à 1,3 million d'euros.

---

[230] Ce projet concerne la mise en place d'un registre des noms de passagers aériens pour lequel un montant de 5,3 millions d'euros est demandé.

[231] Un montant de 1, 9 million d'euros est demandé.

[232] Pour un montant d'1,1 million d'euros.

[233] Pour un montant de 0,9 million d'euros.

[234] Pour un montant de 0,1 million d'euros.

Section 16 – Défense

Crédits de fonctionnement et d'investissement

Crédits de liquidation

Le total des crédits de liquidation s'élève à 2.480,75 millions d'euros et augmente de 142 millions d'euros par rapport au budget 2016 ajusté. Cette augmentation tient compte d'une économie de 46,5 millions d'euros en exécution du conclave budgétaire d'octobre 2014[235]. Elle est principalement imputable à la hausse des crédits d'investissement[236], qui atteignent 288,9 millions d'euros, soit 171 millions d'euros de plus que le montant inscrit dans le budget 2016 ajusté (117,9 millions d'euros)[237].

L'augmentation des crédits d'investissement s'explique notamment par l'intégration d'un montant de 100 millions d'euros en provenance de la provision interdépartementale. La Défense consacrera la totalité de ce montant à l'apurement de l'encours[238]. Le département donne ainsi suite à la recommandation de reprendre ces crédits dans les programmes budgétaires de la Défense[239], vu le caractère nécessaire des dépenses concernées.

La progression des crédits d'investissement est aussi liée à l'intégration d'un montant de 54 millions d'euros provenant des soldes finaux des fonds budgétaires organiques supprimés 16.1, 16.2 et 16.3[240]. En effet, le gouvernement a décidé de transférer les soldes finaux de ces fonds à raison de 200 millions d'euros au fonds budgétaire 16.4 créé en 2016[241]. La Défense utilisera ce montant au cours de la période 2017-2019 pour liquider les nouveaux investissements en matériel à court terme (cf. crédits d'engagement). La Défense inscrit donc un montant de 54 millions d'euros à cet effet dans son budget 2017[242].

Le gouvernement a aussi intégré cette méthode de financement dans sa vision stratégique pour la Défense de 29 juin 2016[243]. Dans sa note de politique générale pour l'année budgétaire 2017, le ministre de la Défense confirme cette méthode[244]. Elle

---

235 Conseil des ministres du 15 octobre 2014 – Conclave budgétaire 2015, p. 15.

236 Il s'agit de tous les crédits portant le code SEC 7.

237 Dans le courant de l'année 2016, le gouvernement a relevé les crédits de liquidation relatifs aux investissements jusqu'à 228,7 millions d'euros (situation en octobre) en octroyant des moyens supplémentaires à partir de la provision interdépartementale pour l'apurement de l'encours (100 millions d'euros) et dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

238 Les dépenses prévues à l'activité 50.2.2. Renouvellement de l'équipement majeur pour l'année budgétaire 2017 s'élèvent à 153,3 millions d'euros, dont 100 millions sont financés par le biais de crédits provenant de la provision interdépartementale.

239 *Doc. parl.*, Chambre, 27/11/2015, Doc 54 1351/002, p. 63 et 06/06/2016, Doc 54 1804/002, p. 53-54.

240 Fonds 16.1 Prestations pour tiers, fonds 16.2 Vente de matériel et fonds 16.3 Vente de biens immobiliers.

241 Fonds 16.4 pour le remploi des recettes provenant de prestations effectuées contre remboursement, de l'aliénation de matériel, de matières ou de munitions excédentaires et de l'aliénation de biens immeubles faisant partie du patrimoine confié à la gestion du ministère de la Défense.

242 Pour 2018 et 2019, la Défense prévoit respectivement 68,8 millions et 77,3 millions d'euros.

243 Le Conseil des ministres du 29 juin 2016 a pris acte de cette vision stratégique.

244 *Doc. parl.*, Chambre, 28 octobre 2016, Doc 54 2111/006, *Note de politique générale du ministre de la Défense*, p. 15-27.

constitue également l'un des points de départ du financement des investissements pluriannuels, tels que prévus dans le projet de loi de programmation militaire des investissements 2016-2030[245].

Le Conseil des ministres du 20 octobre 2016 a décidé que le transfert de 200 millions d'euros devait être neutre du point de vue du SEC au moment de la livraison du matériel militaire ainsi acquis par la Défense[246]. En effet, selon le SEC, l'acquisition de matériel militaire ne doit être prise en compte dans le solde de financement qu'au moment de la livraison.

La Défense prévoit une livraison de matériel militaire de 5 millions d'euros en 2017. Par conséquent, elle ne doit compenser que ce montant au sein de ses crédits de dépenses. Le gouvernement quant à lui ne doit reprendre que 5 millions d'euros du crédit de liquidation supplémentaire de 54 millions d'euros dans le solde de financement 2017[247]. Quant au solde de 49 millions d'euros, le gouvernement ne devra le prendre en compte dans le solde de financement que lors de la livraison du matériel militaire correspondant au cours des années budgétaires ultérieures.

Crédits d'engagement

Les crédits d'engagement alloués s'élèvent à 2.550,9 millions d'euros, soit une augmentation de 303,5 millions d'euros par rapport au budget 2016 ajusté[248]. Comme pour les crédits de liquidation, cette hausse tient compte d'une économie de 43,6 millions d'euros en exécution du conclave budgétaire d'octobre 2014. Elle est aussi principalement imputable à l'augmentation des crédits d'investissement. Ceux-ci atteignent 363,8 millions d'euros, soit 348,2 millions d'euros de plus que les crédits inscrits dans le budget 2016 ajusté (15,6 millions d'euros)[249].

La progression s'explique essentiellement par l'intégration de la provision interdépartementale précitée pour les dépenses d'investissement nécessaires (30 millions d'euros), le transfert des soldes finaux des fonds organiques précités (190 millions d'euros) et l'octroi d'un crédit supplémentaire de 88,6 millions d'euros dans le cadre des investissements prévus dans les annexes au projet de loi de programmation militaire des investissements pour la période 2016-2030[250]. Comme

---

[245] *Doc. parl.*, Chambre, 7 novembre 2016, DOC 54 2137/001, *Projet de loi de programmation militaire des investissements pour la période 2016 - 2030*.

[246] Tant lors de l'approbation des mesures en conclave budgétaire que lors de l'approbation de l'avant-projet de loi relatif à la programmation des investissements militaires pour la période 2016-2030.

[247] Le solde de 49 millions d'euros peut donc être déduit du solde de financement.

[248] Dans le courant de l'année 2016, le gouvernement a relevé les crédits d'engagement relatifs aux investissements jusqu'à 102 millions d'euros (situation fin novembre 2016) notamment en octroyant des moyens supplémentaires à partir de la provision interdépartementale pour les investissements urgents (69 millions d'euros) et dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

[249] Dans le courant de l'année 2016, le gouvernement a relevé les crédits de liquidation relatifs aux investissements jusqu'à 228,8 millions d'euros (situation fin novembre 2016) en octroyant des moyens supplémentaires à partir de la provision interdépartementale, notamment pour l'amortissement de l'encours et dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

[250] Ces investissements constitueront une première réponse aux carences actuelles en matière de matériel individuel et de véhicules de combat au sein des forces terrestres. Ils devront assurer l'opérationnalité de nos avions de combat et permettront d'esquisser l'avenir de nos frégates.

décidé en Conseil des ministres du 20 octobre 2016, la liquidation budgétaire de ce dernier crédit ne sera toutefois possible qu'à partir de 2020.

Budget pluriannuel

Le montant que le gouvernement a prévu au budget pour la mise en œuvre du programme d'investissement 2016-2030 (cf. projet de loi précité) s'élève à 9,2 milliards d'euros. Les engagements budgétaires seront possibles à partir de 2017. Le gouvernement a décidé de ne libérer les crédits de liquidation à cet effet qu'au cours de la période 2020-2030.

Comme indiqué ci-dessus, le gouvernement a inscrit un montant de 88,6 millions d'euros de crédits d'engagement dans le budget 2017 à cet effet. Les principaux engagements budgétaires sont toutefois prévus en 2018 et 2019[251].

La justification du budget général des dépenses de la Défense contient un budget pluriannuel pour la période 2015-2019. Ce relevé pluriannuel ne tient toutefois pas compte de ces engagements budgétaires pour 2018 et 2019.

Le budget pluriannuel ne permet donc pas d'évaluer l'exhaustivité des engagements planifiés de la Défense à moyen terme. Cela ne correspond pas à l'esprit de l'article 124/3, 1er alinéa, de la loi sur la comptabilité du 22 mai 2003[252].

---

[251] Sur la base des annexes au *Doc. parl.*, Chambre, DOC 54 2137/001, il s'agit notamment des investissements suivants : systèmes Drone (180 millions en 2018), Services de renseignements militaires – *cyber* – *Influence* (71,7 millions au cours de la période 2019-2030), IMINT- ISTAR (179 millions au cours de la période 2018-2026), l'acquisition de véhicules de combat motorisés (1,01 milliard d'euros en 2018) et l'équipement y afférent (844 millions au cours de la période 2017-2029), *Special Operations Forces* (257 millions au cours de la période 2017-2027), capacité CRBN et EOD (30,4 millions au cours de la période 2017-2027), upgrade NH 90 (41,1 millions en 2019), 34 nouveaux avions de combat avec une première mise à jour (3,5 milliards d'euros), avion multi-rôle de ravitaillement (300 millions en 2018), 2 frégates *multipurpose* et drones tactiques (1,03 milliard d'euros au cours de la période 2018-2023), 6 navires de lutte contre les mines (932 millions en 2018), autres programmes maritimes (21 millions au cours de la période 2019-2021) et matériel d'appui (250 millions au cours de la période 2018-2026).

[252] Cet article dispose que le budget de l'État fédéral doit s'inscrire dans un cadre budgétaire à moyen terme, couvrant la législature et une période minimale de trois ans. La programmation budgétaire pluriannuelle comprend notamment des projections pour chaque poste majeure de dépenses et de recettes des administrations publiques, à politique inchangée.

Section 17 - Police fédérale et fonctionnement intégré

1 Nouvelle structure budgétaire

Lors du conclave budgétaire, le gouvernement a décidé une simplification de la structure budgétaire de la section 17[253]. Dans cette nouvelle structure, les crédits de personnel des divisions organiques 40 (Direction générale, fonctionnement intégré et coordination-CG+SAT-), 41 (Direction générale, police administrative), 42 (Direction générale, police judiciaire-DGJ) et 43 (Direction générale de la gestion des ressources et de l'information) ont été regroupés au sein de deux activités du programme-Dépenses de personnel[254]. De plus, au sein de la division organique 43, plusieurs activités sont réservées aux dépenses découlant du détachement des membres du personnel de la réserve générale auprès de la police locale (suite à la conversion des crédits variables y relatifs en crédits limitatifs à partir du 1er janvier 2017) et aux dépenses découlant du détachement de membres du personnel auprès d'autres unités de la police fédérale. Les crédits de fonctionnement et d'investissements des divisions organiques 40, 41 et 42 sont, quant à eux, regroupés dans un programme distinct.

La structure budgétaire de la Police, telle qu'elle existait jusqu'au budget 2016, a été adoptée lors de l'élaboration du budget 2007, afin de tenir compte de l'entrée en vigueur de la loi du 20 juin 2006[255]. Les modifications introduites à l'époque ne répondaient que partiellement à l'obligation d'établir un budget par programmes[256], mais la ventilation, en fonction des principales missions, des dépenses de personnel au sein des programmes, contribuait à améliorer la transparence budgétaire. Ces modifications, adoptées dans le cadre de la modernisation de la comptabilité de l'État, avaient pour but de permettre un contrôle plus efficace de l'affectation et de l'utilisation des crédits.

La structure actuelle ne rencontre pas mieux qu'auparavant les exigences d'un budget par programmes, nécessaire au Parlement afin d'évaluer le coût des différentes politiques budgétaires. De plus, elle nuit à la transparence budgétaire, en diminuant de manière drastique le nombre des allocations de base dédiées aux dépenses de personnel et, dans une moindre mesure, aux dépenses de fonctionnement et d'investissements.

De plus, un tel regroupement d'allocations de base rendra malaisée la comparaison des crédits entre 2017 et les années antérieures.

---

253 Décisions du Conseil des ministres du 20 octobre 2016, notifications conclave budgétaire 2016, p. 22.

254 Dépenses fixes et dépenses non récurrentes.

255 Loi du 20 juin 2006 portant modification de divers textes relatifs à la police intégrée.

256 Cette obligation, déjà imposée par les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, a été reprise à l'article 48 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. Cet article est libellé comme suit : « Le budget général des dépenses prévoit et autorise les dépenses, par programme, de l'administration générale. Les crédits afférents aux programmes regroupent distinctement les moyens budgétaires qui se rapportent aux frais de fonctionnement et aux objectifs des programmes d'activités. ».

Enfin, l'article 52 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, ainsi que diverses dispositions légales reprises de manière récurrente dans le budget général des dépenses ont accru les possibilités de reventilation des crédits, permettant leur gestion plus aisée au sein d'un budget par programmes.

La Cour des comptes note également différentes modifications en ce qui concerne les crédits alloués à la sécurité routière. Ainsi, le fonds d'attribution aux zones de police dans le cadre de la sécurité routière (Fonds 66.61) ne sera plus utilisé à partir du 1er janvier 2017[257]. Jusqu' alors, les recettes des amendes pénales en matière de circulation routière étaient partiellement attribuées via ce fonds aux zones de police locale et à la police fédérale, le solde étant alloué pour les projets communs de la police intégrée, au SPF Justice et au SPF Mobilité et Transport.

Dans le projet de budget 2017 de la Police fédérale, les crédits destinés aux zones de police sont inscrits, en regard de deux nouvelles allocations de base[258] pour un montant de 112,6 millions d'euros[259].

Par ailleurs, des crédits limitatifs, à hauteur de 18,872 millions d'euros, sont inscrits au sein de deux activités distinctes, créées dans les programmes 17.90.2-Fonctionnement intégré et 17.90.3- Dépenses communes de la police fédérale[260].

2 Augmentation des crédits

Entre 2016 et 2017, les crédits du budget de la Police fédérale ont augmenté de près de 160 millions d'euros tant en engagement qu'en liquidation. L'augmentation est liée essentiellement, d'une part, à l'inscription des deux nouvelles dotations au sein de la division organique 90[261], destinées aux zones de police locale dans le cadre de la sécurité routière, et, d'autre part, à la majoration d'une dotation destinée aux zones pluri-communales et aux communes pour faire face aux coûts supplémentaires découlant de la réforme des polices[262].

Les crédits destinés aux frais de personnel passent de 824,26 à 832,31 millions d'euros[263]. Toutefois, lors de la présentation du projet de budget le 15 octobre 2016, le

---

257 La loi du 6 décembre 2005 relative à l'établissement et au financement de plans d'actions en matière de sécurité routière devrait en conséquence être modifiée.

258 Allocation de base 17-90-11-43-51-10 - Dotations aux zones de police locale dans le cadre du fonds de sécurité routière : 97 millions d'euros et AB 17-90-11-43-51-11 - Dotations aux zones de police locale dans le cadre du solde du fonds de sécurité routière : 15,6 millions d'euros.

259 Le projet de budget octroie également un montant égal à 5% des recettes au SPF Justice et 300.000 euros au SPF Mobilité et Transport.

260 13 millions d'euros pour le programme 17-90-2 (activité « Fonds de sécurité routière, partie achats communs ») et 5,872 millions d'euros pour le nouveau programme 17-90-3 (activité « Fonds de sécurité routière, partie Police fédérale »).

261 Division organique 90 - Dotations, fonctionnement intégré, dépenses communes de fonctionnement et d'investissements de la police fédérale, fonds.

262 AB 17-90-11-43-51-01 - Dotation fédérale aux zones pluri-communales et aux communes en couverture des coûts supplémentaires découlant de la réforme de la police : 17,44 millions d'euros.

263 Doc. parl. Chambre, DOC 54 2110/011. Justification du budget général des dépenses, p.7.

gouvernement a affirmé sa volonté d'augmenter les effectifs, en relevant pour 2017 la norme de recrutement annuelle de 800 à 1.400 ETP[264]. Des informations fournies par l'administration, il ressort que des moyens, d'un montant de 180 millions d'euros en engagement et 150,2 millions d'euros en crédits de liquidation, dont 59,5 millions d'euros à titre récurrent, ont été réservés pour la Police fédérale au sein de la provision destinée à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme. La Cour ne dispose toutefois pas d'information sur les modalités d'engagement de personnel supplémentaire.

[264] Présentation du 15.octobre.2016 du Premier ministre : Budget 2017 et réformes, Chapitre IV. Sécurité/Justice/Défense, p. 17.

Section 18 – SPF Finances

1 Évolution générale des crédits

Les crédits de liquidation, inscrits à la section 18, ont été réduits de 1.845,7 millions d'euros par rapport au budget de l'exercice précédent. Cette réduction est, à titre principal, imputable à la liquidation en 2016 de la quote-part due par la Belgique au Fonds monétaire international[265] (1.847,7 millions d'euros), suite à la ratification par le nombre requis d'États de la réforme des taux de souscription[266].

2 Fonds de garantie pour les services financiers

Le 9 juin 2016, le Fonds de garantie pour les services financiers a été officiellement informé par la Banque nationale de Belgique qu'Optima Banque SA n'était plus en mesure de restituer les dépôts de ses clients sans espoir de voir cette situation évoluer dans un avenir proche. Le 15 juin 2016, Optima Banque SA a été déclarée en faillite.

Le Fonds de garantie protège les dépôts bancaires, les contrats d'assurance de la branche 21 et le capital d'un associé personne physique d'une coopérative agréée[267] jusqu'à 100.000 euros par personne et par institution, ce montant étant indexé.

Les contributions au Fonds de garantie[268] sont versées par ses membres (établissements de crédits) à la Caisse des dépôts et consignations, qui les restitue au Trésor. Ces ressources sont inscrites au budget des voies et moyens[269]. Le fonds ne dispose donc pas de réserves financières propres et ses interventions éventuelles sont prises en charge par l'État.

Le 14 novembre 2016, le Fonds de garantie avait remboursé un montant total d'environ 46,4 millions d'euros, soit 87,5% des avoirs détenus par Optima Banque SA[270] et qui font l'objet d'une couverture.

La Cour des comptes constate que ces dépenses ont été prélevées dans un premier temps sur un compte de nature non budgétaire (Compte général 447971 alimenté par les contributions des institutions financières au Fonds de garantie pour les services financiers), car aucun crédit spécifique n'avait été prévu. Le deuxième ajustement du

---

[265] Allocation de base 18.61.17.84.23.01 -Inscription de la Belgique auprès du Fonds monétaire international (FMI).

[266] Le 15 décembre 2010, le conseil des gouverneurs a achevé la quatorzième révision générale des quotes-parts. La quote-part d'un pays membre détermine le montant maximum des ressources financières qu'il est tenu de fournir au FMI, le nombre de voix qui lui est attribué et le montant de l'aide financière qu'il peut obtenir du FMI. Ces réformes incluaient cependant un amendement des statuts du FMI, qui nécessite le consentement de trois cinquièmes des pays membres représentant 85% du total des voix attribuées.

[267] Cette dernière protection fait cependant l'objet d'un litige avec la Commission européenne.

[268] Arrêté royal portant exécution de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière, en ce qui concerne la protection des dépôts, des assurances sur la vie et du capital de sociétés coopératives agréées, et modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers.

[269] Titre I, section II, chapitre 18, §1, article 36.90.06-Contribution des institutions financières au fonds spécial de protection des dépôts.

[270] Montant total indemnisable de 53,0 millions d'euros (susceptible d'adaptation).

budget général des dépenses pour l'année 2016 déposé le 28 novembre dernier[271] a régularisé cette situation en inscrivant une nouvelle allocation de base[272] au programme 18.61.0 - Administration de la trésorerie – Subsistance. La Cour constate toutefois que le projet de budget pour l'année 2017 ne contient pas une telle allocation de base bien que des dépenses puissent faire l'objet de liquidation au cours de l'année prochaine[273].

3 Avances en matière de créances alimentaires

Le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2017 prévoit au programme 18.53.0-Perception et recouvrement – Subsistance, un crédit de 29,3 millions d'euros pour le paiement des avances en matière de créances alimentaires[274]. Le crédit (26,6 millions d'euros), inscrit au budget 2016, a été totalement engagé et a été liquidé à hauteur de 25,5 millions d'euros au 21 novembre 2016.

La loi du 12 mai 2014 a relevé de 1.400 euros à 1.800 euros le montant des ressources mensuelles en dessous duquel un créancier d'aliments peut demander une avance sur pension alimentaire. Le nombre de dossiers et d'avances octroyées a augmenté de près de 2% entre 2015 et 2016. Au cas où le crédit précité de 29,3 millions d'euros s'avérerait insuffisant, l'article 2.18.3, §2, du dispositif du budget autorise une redistribution interne des crédits, ce qui devrait garantir le financement de l'ensemble des avances sur pension alimentaire.

---

[271] Doc. parl., Chambre, Doc 54 2176/001, Projet de loi contenant le deuxième ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016.

[272] Allocation de base 18.61.06.53.20.01 – Intervention financière de l'État en cas de défaillance d'un établissement de crédits, d'une entreprise d'investissement ou d'une entreprise d'assurance.

[273] Seul un de montant de 46,3 millions d'euros a été indemnisé au 14 novembre 2016 sur un total indemnisable de 53,0 millions d'euros.

[274] Allocation de base 18.53.03.53.20.02.

Section 19 – Régie des bâtiments

La présente section du budget général des dépenses contient les dotations permettant à la Régie des bâtiments[275] de financer les dépenses d'hébergement des services de l'État ainsi que de remplir les obligations internationales de l'État en matière immobilière.

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 dépenses[276].

1 Dotation d'investissement (allocation de base 19.55.21.61.41.03)

La dotation d'investissement s'élève à 85,5 millions d'euros et sert à financer en grande partie le programme d'investissement pour 2017 et les années précédentes[277].

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 opérationnel (programme d'investissements). 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. Ces plans devaient être approuvés en 2015[278].

La Cour des comptes constate que ces plans n'avaient toujours pas été élaborés ni approuvés au moment du dépôt du présent projet de budget. Elle souligne en outre que le programme d'investissement pour l'année budgétaire 2017 n'est pas encore complet.

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 aucun lien avec une planification réelle des projets d'investissement[279].

---

275 La Régie des bâtiments est un organisme public autonome 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 1er avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments.

276 *Doc. parl.*, Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54 2109/002, p. 656-667.

277 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 destiné au financement des programmes d'investissement des années précédentes.

278 Cf. les articles 23 à 25 de l'arrêté royal du 12 juillet 2015 instaurant les modalités pour l'établissement des plans pluriannuels pour les besoins immobiliers.

279 En outre, l'estimation pluriannuelle ne tient pas encore compte du masterplan III prisons qui a été approuvé par le Conseil des ministres du 18 novembre 2016, ni de différents masterplans qui doivent encore l'être (notamment le masterplan Ordre judiciaire, le masterplan Justices de paix, le masterplan Conservatoire de musique, la construction d'une 5e école européenne et le masterplan Police fédérale). Si le gouvernement décide d'approuver ces plans, ils auront une incidence considérable sur les budgets futurs.

Financement de la restauration du patrimoine national
Comme le prévoit sa mission statutaire, la Régie est aussi chargée d'effectuer les travaux d'investissement et de restauration du patrimoine national. La Loterie nationale finance ces travaux et accorde une subvention annuelle à cet effet[280].

Le Conseil des ministres du 25 juillet 2016 a décidé de ne pas octroyer en 2016 à la Régie de subvention en provenance de la Loterie nationale. Par conséquent, la Régie doit financer ces travaux par le biais de la dotation d'investissement, ce qui entraîne un réaménagement des projets.

La Cour des compte ignore si la Régie recevra une subvention en 2017[281].

2 Dotation pour l'entretien et la restauration du Palais de justice de Bruxelles (allocation de base 19.55.21.61.41.08)

La Régie utilise cette dotation pour financer l'entretien et la restauration du Palais de justice de Bruxelles. La dotation s'élève à 1,9 million d'euros en 2017.

Travaux d'entretien et de maintenance urgents
La Régie ne prévoit pas de travaux de grande envergure et utilise la dotation seulement pour effectuer les travaux d'entretien et de maintenance urgents.

Budget pluriannuel
La justification du budget[282] contient le calendrier des travaux urgents à effectuer au cours de la période 2016-2020. La Régie estime leur coût à 23,6 millions d'euros. Cependant, les crédits d'engagements sont limités à 16,2 millions d'euros dans le budget pluriannuel, parce que le programme pour l'année 2017 n'est pas encore connu et que le gouvernement avait décidé d'économiser chaque année 2 % sur cette dotation au cours de la période 2015-2019[283].

La Régie entamera en revanche en 2017 l'étude et les travaux de restauration des façades du Palais de justice de Bruxelles. Le coût de ces travaux se monte à plus de 55 millions d'euros selon les dernières estimations[284].

---

[280] La Régie prévoit à cet égard un montant de 8,8 millions d'euros à l'article de recettes 414.08 « Recettes exceptionnelles » et à l'article de dépenses 536.13 « Enrichissement et protection du patrimoine national ».

[281] La Loterie nationale n'a pas encore versé les subventions allouées pour la période 2010-2015, pour une raison inconnue. Le montant cumulé des subventions non versées s'élevait à 61,4 millions d'euros fin 2015 (voir aussi le 173e Cahier de la Cour des comptes, p. 59-66).

[282] *Doc. parl.*, Chambre, novembre 2016 DOC 54 2110/013, p. 44-45.

[283] Conseil des ministres du 15 octobre 2014.

[284] Cette estimation n'est pas encore définitive. Le masterplan Palais de justice doit encore être soumis au Conseil des ministres. L'étude et les travaux dureront environ 10 ans.

La Cour souligne que, comme précisé dans la justification[285], cette dotation n'est pas suffisante pour que la Régie puisse remplir toutes ses obligations. Elle devra dès lors être revue à la hausse les prochaines années.

3 Dotation loyer (allocation de base 19.55.22.41.40.01)

La dotation relative aux loyers permet à la Régie de payer les loyers et les premiers travaux d'aménagement des bâtiments loués.

La Régie estime les dépenses de l'année budgétaire 2017 à 501,1 millions d'euros. Or, la dotation loyer ne s'élève qu'à 478 millions d'euros. D'après la Régie, ce montant suffira uniquement à financer les contrats de location en cours et les nouvelles prises en location déjà approuvées par le Conseil des ministres. En raison du déficit de 23,1 millions d'euros[286], les dépenses suivantes ne seront pas financées :

- 2,4 millions d'euros pour les nouvelles prises en location qui doivent encore être approuvées par le Conseil des ministres ;
- 11,8 millions d'euros pour les nouveaux travaux d'aménagement qui ont déjà été approuvés par le Conseil des ministres ;
- 8,9 millions d'euros pour les nouveaux travaux d'aménagement qui doivent encore être approuvés par le Conseil des ministres.

Par conséquent, la Régie devra probablement reporter des projets (prises en location et travaux d'adaptation de bâtiments loués), ce qui pourrait avoir, à terme, des conséquences financières néfastes.

Ainsi, la Régie a procédé à un monitoring des principaux bâtiments administratifs à Bruxelles, qui a débouché sur un plan d'occupation pluriannuel dans lequel les nouvelles formes de travail ont été exploitées au maximum (*dynamic office*, télétravail, etc.). Le plan comprend deux projets clé (Pachéco[287] et Toison d'Or[288]) et a été approuvé par le Conseil des ministres du 18 décembre 2015. Ces projets permettraient 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 l'estimation du coût des travaux d'aménagement du projet Pachéco se sont avérés plus élevés que les estimations initiales[289]. Ce projet a été reporté

---

[285] La Régie n'a pas encore élaboré de programme des besoins (ni d'estimation pluriannuelle du coût) pour la restauration de l'aménagement intérieur. Si le gouvernement décide d'également entamer cette restauration, il faudra prévoir une nouvelle augmentation de la dotation.

[286] 501,1 millions – 478 millions d'euros.

[287] Les services publics et organismes suivants font partie de cette vague de déménagements : le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé, le SPF Intérieur, le Service des pensions du secteur public et le SPP Intégration sociale.

[288] Les services publics et organismes suivants font partie de cette vague de déménagement : le SPF Budget & Contrôle de la gestion, le SPF Personnel & Organisation, la Régie des bâtiments et Unia (la nouvelle dénomination du Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations).

[289] Dans ses budgets 2016 et 2017, la Régie prévoit 4,4 millions d'euros pour ce projet. En raison des économies imposées, seul un montant de 1,4 million d'euros est toutefois disponible pour l'ensemble des travaux d'aménagement. D'après une estimation récente, les coûts s'élèveraient à 12,9 millions d'euros pour la Régie et les occupants devraient encore intervenir à hauteur de 3,9 millions d'euros dans les travaux.

provisoirement en raison de coût supérieur aux estimations et du manque de crédits précité pour les travaux d'aménagement. Le projet Toison d'Or est, quant à lui, en cours d'exécution.

4 Dotation financement alternatif (allocation de base 19.55.22.41.40.04)

La dotation financement alternatif couvre les charges financières de tous les travaux de construction, d'entretien et d'installation réalisés à l'aide de moyens financiers autres que les dotations de l'État ou les produits de la vente de biens immobiliers.

Cette dotation s'élève à 51,8 millions d'euros pour 2017 et est destinée aux amortissements en capital des emprunts, aux intérêts et aux redevances de disponibilité dans le cadre des contrats DBFM[290].

En 2017, les redevances de disponibilité pour les contrats DBFM (payables pendant 25 ans) atteignent presque 27 millions d'euros. À partir de 2019, les crédits y afférents augmenteront de manière substantielle[291], parce que les prisons de Termonde, de Haeren et d'Anvers seront aussi construites suivant la même technique[292].

5 Dotation pour les charges d'occupation des cellules stratégiques (allocation de base 19.55.22.41.40.09)

Jusqu'en 2016, cette dotation servait à la Régie pour payer divers frais d'entretien (ascenseurs, chauffage central, installations téléphoniques et électriques, nettoyage des fenêtres, etc.) de certaines cellules stratégiques[293].

Le Conseil des ministres du 20 octobre 2016 a décidé à partir de 2017 d'étendre la définition existante des charges d'occupation (notamment les dépenses de nettoyage, d'énergie, d'eau, de surveillance, de déménagement, etc.)[294] pour l'ensemble des cellules stratégiques. Pour financer ces coûts, les crédits de fonctionnement des cellules stratégiques concernées sont réduits à raison d'un montant forfaitaire de 700 euros par collaborateur. Cette dotation s'élève ainsi à 1,1 million d'euros en 2017, ce qui représente une augmentation de 0,6 million d'euros par rapport à 2016[295].

La Cour ne peut déterminer clairement si la fixation de la réduction forfaitaire de 700 euros s'est basée non seulement sur le critère « nombre de collaborateurs », mais aussi sur l'état et la superficie des bâtiments. Ces derniers critères peuvent avoir une influence

---

[290] La technique DBFM (*Design, build, finance and maintenance*) implique qu'un consortium d'entreprises privées soit responsable de la conception, de la construction, du financement et de l'entretien du bâtiment. La Régie verse une redevance de disponibilité pendant 25 ans. Ensuite, le consortium cède la prison à l'État belge à titre gracieux.

[291] La Régie estime que la dotation passera de 49 millions d'euros en 2018 à 106 millions d'euros en 2021.

[292] La décision d'utiliser la technique DBFM est toujours soumise à l'approbation du Conseil des ministres qui est, dès lors, informé des implications financières.

[293] Une liste limitative des dépenses figure dans la note justificative (*Doc. parl.*, Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54 2110/013, p. 265-266). Les cabinets qui ne sont pas hébergés au même endroit que leur administration peuvent utiliser ce crédit. Un ministre peut utiliser 99.157 euros de ce crédit et un secrétaire d'État la moitié.

[294] *Doc. parl.*, Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54 2110/013, p. 262.

[295] Ce montant comprend la dotation 2016 (447.000 euros), le transfert des cellules stratégiques (538.000 euros) et un transfert en provenance de la provision interdépartementale (100.000 euros).

importante sur les charges d'occupation à payer. En outre, la Régie ne dispose pas d'un aperçu ou d'une estimation du coût des charges d'occupation de toutes les cellules stratégiques.

Au vu de ce qui précède, il n'est pas certain que la dotation sera suffisante pour effectuer toutes les dépenses liées à cette décision. En outre, conformément au principe de la spécialité du budget et dans un souci de responsabilisation des occupants quant à leurs dépenses, la Cour des comptes estime que ces crédits de dépenses doivent être inscrits dans le budget des différentes cellules stratégiques et non dans le budget de la Régie.

Section 23 – SPF Emploi, Travail et Concertation sociale

1 Augmentation des crédits

Après une réduction de près de 500 millions d'euros pour l'année budgétaire 2015, suite à la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État[296], les crédits inscrits au budget du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale présentent, en 2017, une augmentation de 141 millions d'euros par rapport à 2016, passant en engagement de 99,2 millions d'euros à 241,3 millions d'euros et en liquidation de 100 millions d'euros à 241,7 millions d'euros. Cette augmentation résulte de la mise en œuvre de la réforme du financement de la sécurité sociale dont l'entrée en vigueur est prévue au 1er janvier 2017 , et qui prévoit que certaines dépenses financées jusqu'à présent par la sécurité sociale seront désormais prises en charge par les dépenses primaires de l'État fédéral[297].

C'est ainsi qu'une dotation de quelque 3 millions d'euros est inscrite au budget du SPF[298] au bénéfice du Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises (FFE) en vue du financement du coût résultant de l'élargissement des missions du Fonds aux entreprises occupant moins de vingt travailleurs[299].

Un crédit d'un montant de quelque 140 millions d'euros est également inscrit au budget du SPF en vue de l'octroi d'une dotation à l'Office national de l'Emploi (Onem) en matière de dépenses fédérales[300] d'interruption de carrière et de congés thématiques[301] du secteur public.

2 Nouvelle division organique

L'accord de gouvernement du 10 octobre 2014[302] avait annoncé un renforcement de la lutte contre la fraude sociale. Il était ainsi prévu que les services d'inspection sociale bénéficient d'un appui suffisant et soient renforcés, si nécessaire, afin de pouvoir atteindre leurs objectifs en matière de contrôles dans les secteurs sensibles en matière de fraude. Il était, par ailleurs, convenu de poursuivre et de conforter la coordination entre les différents services d'inspection et, le cas échéant, de réaliser une intégration des divers services concourant au même objectif.

Le Conseil des ministres du 22 avril 2016[303] a exprimé sa volonté de renforcer avant tout la coopération et d'encourager la mobilité au sein des différentes inspections.

---

[296] Transfert aux communautés et régions des crédits antérieurement dédiés aux interventions financières en faveur des régions et de la Communauté germanophone pour les programmes de remise au travail des chômeurs ainsi qu'au Fonds de l'expérience professionnelle.

[297] Exposé général, Doc.parl. Chambre, DOC 54 2107/001,p.169. Le projet de loi portant réforme du financement de la sécurité sociale n'a pas encore été déposé à la Chambre.

[298] Allocation de base 23.56.30.42.40.01.

[299] Conformément à l'article 56 de la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises, tel qu'inséré par l'article 32 du projet de loi portant réforme du financement de la sécurité sociale.

[300] Allocation de base 23.56.30.42.40.02.

[301] Conformément à l'article 34 du projet de loi portant réforme du financement de la sécurité sociale.

[302] Point 3.4. de l'accord de gouvernement, p 53 à 58.

[303] Décisions du Conseil des ministres du 22 avril 2016 : notifications conclave contrôle budgétaire 2016, p 44 et 45.

La proposition de réforme des services d'inspection sociale a été approuvée par le Conseil des ministres du 10 novembre 2016[304].

La mise en œuvre de cette réforme a notamment conduit à l'insertion, au sein du budget du SPF, d'une nouvelle division organique[305] qui accueille les crédits de l'ancien programme « Service d'information et de recherche sociale »[306]. Le montant des crédits octroyés à cette division s'élève à 1,1 million d'euros tant en engagement qu'en liquidation alors que les crédits octroyés au SIRS dans le budget 2016 s'élevaient à 839 milliers d'euros.

---

[304] Cette réforme se base sur quatre piliers dont l'un consiste en un Service d'information et de recherche sociale (SIRS) renouvelé et renforcé.

[305] DO 58 : Service d'information et de recherche sociale (SIRS).

[306] Programme 23.57.1-Service d'information et de recherche sociale.

Section 24 – SPF Sécurité sociale

Le Conseil des ministres du 28 octobre 2016 a approuvé le projet de loi sur la réforme du financement de la sécurité sociale. Il a aussi décidé de soumettre le projet de loi à l'avis du Conseil d'État, du Comité de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants et du Comité de gestion de la sécurité sociale.

Le projet de loi prévoit trois types de financement :

- les dotations classiques, dont le montant est fixe et indépendant de la conjoncture ;
- un financement alternatif sous la forme d'un prélèvement sur différents revenus fiscaux ;
- une dotation d'équilibre par régime de sécurité sociale.

Pour une explication plus détaillée de cette réforme, la Cour renvoie à la Partie II – Chapitre II du présent rapport.

Le projet de budget du SPF Sécurité sociale à l'examen tient déjà compte de la nouvelle méthode de financement tant pour les dotations classiques au régime des travailleurs salariés (1.921,7 millions d'euros)[307] et au régime des travailleurs indépendants (363,3 millions d'euros)[308] que pour les dotations d'équilibre aux deux régimes[309]. En ce qui concerne les dotations d'équilibre, le gouvernement les a interrompues en 2015 et 2016[310]. Elles sont donc de nouveau inscrites.

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que, pour assurer la continuité du financement des régimes de sécurité sociale, la Chambre des représentants devrait approuver le projet de loi avant la fin de l'année.

---

[307] Allocation de base 24.58.44.42.80.03 – Subvention générale de l'État en faveur des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés.

[308] Allocation de base 24.54.11.42.80.01 – Subvention annuelle de l'État pour les différents régimes et secteurs du statut social des travailleurs indépendants.

[309] Allocation de base 24.58.44.42.80.04 – Dotation à la Gestion globale, régime salariés, afin d'assurer l'équilibre financier de la sécurité sociale et de garantir la continuité des paiements des prestations sociales (2.697,2 millions d'euros) et allocation de base 24.54.11.42.80.02 – Dotation à la Gestion globale, régime indépendants, afin d'assurer l'équilibre financier de la sécurité sociale et de garantir la continuité des paiements des prestations sociales (22,1 millions d'euros).

[310] À la suite du transfert de compétences en matière de sécurité sociale aux communautés et aux régions.

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

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

L'Afsca[311] reçoit une dotation (allocation de base 25.54.51.41.40.01) de 86,3 millions d'euros pour réaliser ses missions en matière de sécurité alimentaire.

La Cour des comptes vérifie le calcul et l'utilisation de cette dotation sur la base du budget propre de l'Agence, qui est repris dans la partie 6 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses.

Comme souligné dans son rapport relatif au budget initial 2016[312], la Cour constate également que dans le présent projet de budget la dotation a été calculée sur la base de la dotation de l'année précédente, qui a été adaptée conformément aux directives de la circulaire budgétaire 2017, et non sur la base d'objectifs clairement définis et de critères quantifiables.

2 Programmes 25.54.6, 25.54.7 et 25.54.8 – Fonds budgétaires gérés par l'Afsca pour le compte du SPF Santé publique

L'Afsca gère trois fonds budgétaires organiques pour le compte du SPF Santé publique : le Fonds des matières premières, le Fonds des plantes et le Fonds des animaux[313]. Elle tient la gestion budgétaire et comptable de ces fonds de manière séparée dans son budget et sa comptabilité[314].

Un mécanisme de financement spécifique a été introduit à partir du budget initial 2016 pour simplifier la gestion budgétaire de ces fonds [315]. De ce fait, le budget du SPF Santé publique ne donne pas une image correcte de la contribution de l'État fédéral en faveur de l'Afsca. Ainsi, les crédits de personnel et de fonctionnement des membres du personnel chargés de la réalisation des missions de ces fonds budgétaires sont inscrits au budget du SPF Santé publique[316]. En compensation, la dotation à l'Afsca est réduite

---

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

312 *Doc. parl.*, Chambre, 27 novembre 2015, DOC 54 1351/002, *Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016*, p. 78.

313 Article 303 de la loi-programme du 24 décembre 2002. Les budgets de ces fonds sont ajoutés au budget propre de l'Afsca, qui figure dans la partie 6 « Organismes d'intérêt public » du budget général des dépenses.

314 Article 3 de l'arrêté royal du 12 mai 2003 fixant les modalités selon lesquelles l'Afsca est autorisée à percevoir les recettes, effectuer les dépenses, assurer la gestion comptable y correspondant ainsi que des réserves transférées du Fonds budgétaire pour la production et la protection des végétaux et produits végétaux, du Fonds budgétaire des matières premières et du Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux.

315 À l'occasion de la confection du budget initial et en exécution des décisions du Conseil des ministres des 28 juillet 2015 et 1er octobre 2015 visant à simplifier les fonds budgétaires, la gestion budgétaire de ces fonds a été revue.

316 Ces crédits sont inscrits aux programmes 25.54.6 « Gestion Fonds des animaux », 25.54.7 « Gestion Fonds des matières premières » et 25.54.8 « Gestion Fonds des plantes ».

à due concurrence[317]. L'Afsca reçoit à son tour en compensation un transfert de 7,4 millions d'euros vers ses fonds propres.

Comme signalé dans son rapport sur le budget initial 2016[318], la Cour des comptes souligne une nouvelle fois que ce mécanisme de financement est peu transparent. En outre, il est contraire au principe légal selon lequel les dépenses des fonds budgétaires doivent être financées par le biais des recettes affectées à cet effet, ainsi qu'à la législation et à la réglementation habilitant l'Afsca à gérer ces fonds.

La Cour des comptes recommande donc à nouveau de confier la gestion budgétaire et comptable des fonds budgétaires précités à une seule entité, soit l'agence, soit l'organisation départementale.

3 Programme 25.59.0 - Dotation à l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS) (allocation de base 25.59.02.41.40.01)

L'AFMPS reçoit une dotation de 16 millions d'euros pour l'année budgétaire 2017 afin de réaliser ses missions dans le cadre de la surveillance de la qualité, la sécurité et l'efficacité des médicaments et des produits de santé[319].

Comme signalé dans son rapport sur le budget initial 2016[320], la Cour des comptes souligne une nouvelle fois que cette dotation a été calculée sur la base de la dotation de l'année précédente, qui a été adaptée conformément aux directives énoncées dans la circulaire relative au budget 2017, et non sur la base d'objectifs clairement définis et de critères quantifiables.

L'AFMPS présente un budget en équilibre en utilisant notamment 6 millions d'euros des excédents budgétaires des années précédentes[321]. Cette utilisation constitue une opération interne, qui n'est pas prise en compte dans le solde SEC. Afin d'atteindre un solde SEC en équilibre fin 2017[322], l'AFMPS doit donc réaliser un excédent de recettes ou une sous-utilisation de dépenses de 6 millions d'euros.

Comme dans son rapport sur le budget ajusté 2016[323], la Cour constate également au sujet du présent projet de budget que les crédits de dépenses sont plus élevés que les

---

317 Ainsi, dans le présent projet de budget, les crédits du programme 25.54.7 « Gestion Fonds des matières premières » augmentent de 1,4 million d'euros. Cette hausse sera régularisée sur la dotation à l'Afsca.

318 *Doc. parl.*, Chambre, 27 novembre 2015, DOC 54 1351/002, *Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016*, p. 76-77.

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

320 *Doc. parl.*, Chambre, 27 novembre 2015, DOC 54 1351/002, *Commentaires et observations sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016*, p. 79.

321 La réserve est reprise sous l'article de recettes 450.030 « Usage des réserves surplus comptes ».

322 À l'occasion de la confection du budget initial 2015, le Conseil des ministres du 15 octobre 2014 a décidé que les organismes d'intérêt public et les autres organismes consolidés avec l'État fédéral devaient, à partir de 2015, clôturer l'exercice sur un solde positif en termes SEC.

323 *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*, p. 62.

réalisations de 2015 (+ 20 % ou 12,5 millions d'euros). La note justificative ne mentionne pas clairement les actions ou mesures qui expliqueraient une telle augmentation.

L'AFMPS applique depuis 2016 un mécanisme de variabilité à certaines contributions[324]. Ce mécanisme implique que le montant de la contribution évolue en fonction du résultat budgétaire réalisé par l'agence. Ainsi, le redevable verse une avance au cours de l'année n. La contribution définitive due est calculée à la clôture du compte d'exécution du budget de l'année n, afin de mettre le résultat budgétaire de l'année n en équilibre. Le trop ou trop peu versé est régularisé par le biais de la contribution de l'année n+1. Le montant de la contribution soumise à ce mécanisme peut donc varier fortement. La Cour des comptes fait observer que l'AFMPS ne souligne pas suffisamment la variation possible de ces recettes dans la note justificative.

4 Programme 25.56.5 – Dotation à Sciensano (allocation de base 25.56.51.41.50.01)

Le Conseil des ministres du 20 juillet 2016 a approuvé l'avant-projet de loi portant création d'un nouvel établissement scientifique « Sciensano ». Cet établissement soutiendra la politique de santé par la recherche scientifique, des avis d'experts et la fourniture de services.

Ce nouvel établissement résulte de la fusion de l'Institut scientifique de santé publique (ISP) et du Centre d'étude et de recherches vétérinaires et agrochimiques (Cerva). En tant qu'établissements scientifiques, l'ISP et le Cerva sont tous deux caractérisés par un statut double sous la forme, d'une part, d'un service au sein du SPF Santé publique et, d'autre part, d'une personne morale[325].

La fusion des deux établissements doit permettre de garantir la continuité de la mission de service public et conduire à une efficience accrue et à une meilleure maîtrise des coûts.

Comme aucune décision n'a encore été prise au sujet du cadre juridique, financier et opérationnel du nouvel établissement[326] ni au sujet de la dotation de l'État[327], le SPF Santé publique prévoit les crédits des établissements précités et du nouvel

---

324 Il s'agit de deux contributions. La première concerne la contribution annuelle que les titulaires d'autorisation doivent payer pour mettre sur le marché des médicaments à usage humain (article de recettes 411.103). Le mécanisme de variabilité relatif à cette contribution est prévu à l'article 74 de la loi-programme du 26 décembre 2015 portant modification de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses.

La deuxième contribution est celle que les distributeurs de dispositifs médicaux doivent verser sur leur chiffre d'affaires (article de recettes 411.086). La base juridique de cette contribution figure à l'article 34 de la loi du 15 décembre 2013 en matière de dispositifs médicaux. Le mécanisme est prévu dans le projet de loi portant des dispositions diverses en matière de santé qui a été déposé à la Chambre le 14 novembre 2016 (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 54 2154/001).

325 La Cour des comptes a déjà souligné par le passé que cette dualité juridique s'accompagne d'un manque de transparence dans le financement, la ventilation des coûts et le rapportage financier (voir le 165e Cahier de la Cour des comptes, p. 334-345).

326 Le projet de loi n'a pas encore été déposé à la Chambre des représentants.

327 L'article 29, § 2, 4°, de l'avant-projet de loi portant création de Sciensano prévoit que le calcul de la dotation sera fixé dans un contrat de gestion.

établissement sous trois programmes : d'une part, les programmes existants 25.56.3 « ISP » (3,9 millions d'euros) et 25.56.4 « Cerva » (1,7 million d'euros) et, d'autre part, le nouveau programme 25.56.5 « Dotation Sciensano » (16,8 millions d'euros). Ces crédits ont été calculés sur la base des crédits de l'année précédente.

Pour assurer la continuité du financement des services existants et du nouvel établissement, la Cour des comptes recommande d'insérer dans le présent projet de budget un cavalier budgétaire permettant de reventiler les crédits entre les programmes précités.

Section 32 – SPF Économie, P.M.E, Classes moyennes et Énergie

1 Programme 32.42.5 – Subvention à des organismes externes

Les crédits[328] octroyés au Centre d'étude de l'Énergie nucléaire (SCK•CEN), pour ses investissements en matière de protection physique, se sont élevés à 4,356 millions d'euros en 2016. En 2017, ces crédits s'établissent, après indexation et réduction pour cause d'économie, à 4,333 millions d'euros. Cette diminution ne concorde pas avec les justifications qui précisent qu'« à partir de 2017, les inscriptions budgétaires augmentent considérablement comme décidé par le Conseil des ministres en octobre 2015 »[329].

Par ailleurs, suite aux attentats du 22 mars 2016, la sécurisation du site du SCK•CEN à Mol a dû être réévaluée et le programme d'investissements modifié et accéléré. Selon les informations reçues de l'administration concernant le calcul de la provision destinée à la lutte contre le terrorisme et la radicalisation, le SCK•CEN bénéficiera de crédits non récurrents à la charge de ces crédits provisionnels inscrits au programme 03-41-1[330], à hauteur de 3,5 millions d'euros en engagement et de 1,5 million d'euros pour 2016 et 2,0 millions d'euros pour 2017 en liquidation. La procédure d'octroi de ces crédits supplémentaires est en cours. Ainsi, la diminution prévue au budget 2017 n'aurait pas d'impact sur les travaux de sécurisation en cours.

En outre, le SCK•CEN a reçu une dotation complémentaire[331] de fonctionnement de 15 millions d'euros pour les années 2017, 2018 et 2019, « afin que les missions de sécurité de l'organisme puissent être assurées tout en maintenant l'équilibre SEC »[332].

2 Programme 32.43.3 – Protection du droit de propriété intellectuelle

L'Office européen des brevets (OEB) rédige un rapport de recherche de nouveauté et une opinion écrite sur la brevetabilité de l'invention pour les demandes d'un brevet d'invention belge. Ce service est facturé par l'OEB à l'Office de la propriété intellectuelle belge (OPRI)[333], en application d'un accord conclu entre l'Organisation européenne des brevets et l'État belge[334].

Dans le cadre de sa politique visant à faciliter l'accès des PME au système des brevets, le SPF finance le coût du rapport de recherche effectué par l'OEB, non couvert par la

---

328 Allocation de base 32 42.50.41.40.08.

329 Le Conseil des ministres du 11 octobre 2015, point 3b, a approuvé les propositions du point 9.3 de la note du 7 octobre 2015, qui traduit la volonté du gouvernement de soutenir financièrement les investissements de sûreté et de sécurité du SCK•CEN.

330 Allocation de base 03.41.10.01.00.04 : Crédit provisionnel en vue de couvrir les dépenses concernant le renforcement des mesures prises ainsi que des initiatives nouvelles en matière de lutte contre le terrorisme et le radicalisme.

331 Allocation de base 32.42.50.41.40.05.

332 Conseil des ministres du 20 octobre 2016, notifications budgétaires, p.2. La dotation totale pour 2017 s'élève à 55,4 millions d'euros. Le budget du SCK•CEN est consolidé avec celui de l'Etat fédéral.

333 L'Office belge de la propriété intellectuelle est un service public de l'autorité fédérale. Il fait partie de la Direction générale de la réglementation économique du SPF Economie.

334 Le montant du prix du rapport de recherche est fixé pour une période triennale.

taxe sur la recherche[335]. Des crédits[336] sont inscrits pour le paiement des factures mensuelles de l'OEB. En 2017, un montant de 2,6 millions d'euros a été prévu, alors que le montant pour l'année 2016 s'élevait à 3,725 millions d'euros (2,6 millions d'euros au budget initial et 1,125 million d'euros supplémentaires, accordés lors de l'ajustement du budget 2016).

La Cour constate que cette évolution négative va à l'encontre des justificatifs. En effet, le SPF prévoit une augmentation, en 2017, des demandes de brevet belge, en raison de la tendance observée depuis 2013[337] et du remplacement du régime actuel de déduction des revenus de brevets par un régime de déduction des revenus d'innovation.

La loi du 3 août 2016 portant des dispositions fiscales urgentes[338] abroge le régime actuel[339] de déduction. Le ministre des Finances a été chargé d'élaborer, pour le 1er janvier 2017 au plus tard, un nouveau régime permettant de maintenir la compétitivité du secteur du brevet[340].

---

335 La taxe pour la rédaction d'un rapport de recherche pour demandes de brevets belges est de 300 euros à charge du demandeur. Le SPF finance 2.191 euros par demande de brevet (2.491 euros – 300 euros).

336 Allocation de base 32.43.30.35.40.19.

337 L'OPRI a reçu 876 demandes en 2013, 1.024 en 2014, 1.097 en 2015 et, sur la base des dix premiers mois, environ 1.153 demandes sont attendues en 2016.

338 Moniteur belge du 11 août 2016. La loi est entrée en vigueur le 1e juillet 2016, suite à la décision du Conseil des ministres du 27 mai 2016, point 24 traitant de dispositions fiscales et financières urgentes.

339 Suite à un contrôle du régime précédent, effectué dans le cadre du programme 'Base Erosion and Profit Shifting' (BEPS) de l'OCDE, à l'issue duquel celui-ci a été jugé inadapté.

340 Décision du Conseil des ministres du 27 mai 2016, point 24.

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

Programme 44.51.1 – Programme de Subsistance

Suite aux décisions prises par le conclave en octobre 2015 lors de la confection du budget initial 2016, le gouvernement a mis sur pied un système visant à étendre le PIIS (*projet individualisé d'intégration sociale*)[341] à d'autres catégories d'allocataires sociaux afin de réactiver ces personnes. En effet, jusqu'à présent, l'élaboration d'un PIIS n'était obligatoire que pour les personnes âgées de moins de 25 ans.

La loi relative à la réforme du PIIS est entrée en vigueur le 1er novembre 2016[342]. Les coûts supplémentaires engendrés par cette mesure seront financés par le biais d'une compensation au sein des crédits destinés à l'intégration sociale et/ou via la perception de cotisations sociales supplémentaires. Un effet retour de cette mesure est attendu à partir de 2018.

En raison de la date d'introduction tardive de cette loi, les coûts supplémentaires seront limités en 2016, mais le SPP Intégration sociale estime le surcoût lié au PIIS à 58,5 millions d'euros en 2017. Seuls 12,3 millions d'euros de ce montant ont été prévus dans les crédits destinés au remboursement du revenu d'intégration sociale aux CPAS[343], dont fait partie le PIIS. Il est donc possible que ces crédits, dont le montant s'élève au total à 936,9 millions d'euros, soient sous-estimés.

---

[341] Le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) est un contrat conclu avec le CPAS permettant d'accompagner et de suivre l'allocataire social, mais qui le responsabilise également en vue de sa réinsertion sociale et professionnelle.

[342] Loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et arrêté royal du 3 octobre 2016 modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.

[343] Allocation de base 55.11.43 52.16 – Subventions aux CPAS dans le cadre du revenu d'intégration sociale. Voir aussi *Doc. parl.*, Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54 2110/020, *Justification du budget général des dépenses – SPP Intégration sociale*, p. 24.

Section 51 – SPF Finances pour la dette publique

1 Programme 51.54.1 – Charges d'emprunts

Selon l'estimation la plus récente de l'Agence de la dette du 9 septembre 2016, reprise dans le rapport budgétaire du SPF Budget et Contrôle de la gestion du 21 septembre 2016, les charges d'intérêts pour l'année 2017, pour lesquelles des crédits doivent être inscrits à la section 51, devraient s'élever à 9.888 millions d'euros[344]. Ce montant tient encore compte des charges d'intérêts sur les titres de la dette du Fonds de vieillissement en attendant l'approbation du projet de loi visant à supprimer ce Fonds[345].

Il ressort toutefois du présent projet de budget et de la justification y afférente[346] relative à la section 51 que les crédits prévus pour les charges d'intérêts s'élèvent à 9.833 millions d'euros, soit exactement 55 millions de moins que l'estimation de l'Agence de la dette du 9 septembre 2016[347].

Cette diminution est la conséquence de la décision du conclave d'octobre 2016 visant à réduire l'estimation des charges d'intérêts pour 2017 à concurrence de 55 millions d'euros. Le gouvernement justifie cette diminution en invoquant les « évolutions macro-économiques récentes ». La justification de la section ne contient cependant pas d'information complémentaire au sujet de ces « évolutions macro-économiques récentes » et la Cour des comptes n'a pas reçu la note y afférente.

2 Fonds de vieillissement

Le projet de budget 2017 a été élaboré sans tenir compte de la dissolution du Fonds de vieillissement. Or le projet de loi portant des dispositions diverses, déposé par le gouvernement[348], prévoit la suppression de ce fonds au 1er janvier 2017. Le vote de ce projet nécessitera un ajustement du budget pour conformer celui-ci à la nouvelle situation.

Le gouvernement a créé le Fonds de vieillissement par la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement, dont l'objectif était d'anticiper l'impact du vieillissement de la population, en constituant des réserves afin de permettre de financer à partir de 2010 les dépenses supplémentaires des différents régimes légaux des pensions, à condition toutefois que le rapport entre la dette publique et le PIB soit inférieur à 60%. Le Fonds

---

344 SPF Budget et Contrôle de la gestion, 21 septembre 2016, *Actualisation 2016-2017 sur base du budget économique de septembre*, p. 22.

345 *Doc. parl.*, Chambre, 5 octobre 2016, DOC 54 2072/001, *Projet de loi portant des dispositions diverses – Titre 4*.

346 *Doc. parl.*, Chambre, *DOC 54 2110/022*.

347 Allocation de base 51.45.10.21.10.01 (Intérêts des emprunts à long terme en francs belges et en euros : 9.064,3 millions d'euros), allocation de base 51.45.10.21.10.08 (Intérêts de la dette à court terme en euros : -112,3 millions d'euros), allocation de base 51.45.10.21.20.02 (Intérêts des emprunts à long terme en monnaies étrangères : 193,9 millions d'euros), allocation de base 51.45.10.21.20.08 (Intérêts de la dette à court terme en monnaies étrangères : 9,3 millions d'euros) et allocation de base 51.45.10.21.30.01 (Intérêts sur les réserves du Fonds de vieillissement mises à la disposition du Trésor : 696,4 millions d'euros). Cette diminution a été intégralement appliquée aux intérêts des emprunts à long terme en euros ou en francs belges.

348 Projet de loi portant des dispositions diverses, doc. parl. Chambre, 5 octobre 2016, DOC 54 2072/001, titre 4.

n'a procédé à aucune dépense de ce type au cours de son existence. Il a été essentiellement alimenté par des recettes non fiscales, augmentées d'intérêts payés par le Trésor. Les dépenses et recettes liées au renouvellement des titres du Fonds de vieillissement sont portées à la section 51 –SPF Finances, pour la dette publique du budget général des dépenses et des voies et moyens. Ces titres sont dématérialisés et du type « coupon zéro», c'est-à-dire que les intérêts sont payés en une fois à l'échéance (crédits de 746,3 millions d'euros inscrits au budget 2016 pour ces intérêts).

L'encours global du Fonds de vieillissement s'élève actuellement à 26 milliards d'euros[349], soit 6,5% de la dette publique fédérale estimée à la fin 2016. Cette dette est interne au secteur public fédéral belge et est éliminée de la dette consolidée.

La suppression du Fonds entraînera de plein droit l'extinction des obligations de l'État à son égard, de par la confusion dans le chef de l'État des qualités de créancier et débiteur (article 1300 du code civil). Dès lors, l'entrée en vigueur du projet provoquera la disparition du budget général des dépenses d'intérêts sur les réserves du Fonds de vieillissement mises à disposition du Trésor (696,4 millions d'euros en 2017[350]), des remboursements de titres arrivés à échéance (1.830,7 millions d'euros en 2017[351]), ainsi qu'au budget des voies et moyens, du produit de l'émission de nouveaux titres (1.830,7 millions d'euros en 2017[352]). Du point de vue du solde de financement, la suppression du Fonds de vieillissement n'a aucune incidence, car celle-ci était précédemment neutralisée. L'encours de la dette publique fédérale avant consolidation sera diminué de l'encours du Fonds de vieillissement.

---

349 Y compris les intérêts cumulés à l'échéance.

350 Allocation de base 45.10.21.30.01.

351 Allocation de base 45.11.91.10.01 partim.

352 Article 96.10.01 partim.

CHAPITRE III

Dépenses de la sécurité sociale

1 Évolution générale des dépenses

Dans le budget initial 2017, les dépenses consolidées de la sécurité sociale (ONSS-Gestion globale, Inasti-Gestion globale, Inami-Soins de santé et les régimes hors gestion globale)[353] sont estimées à 95.830,1 millions d'euros. L'augmentation des dépenses à raison de 16.402,2 millions d'euros (20,65 %) s'explique surtout par l'intégration des pensions publiques dans les dépenses de la sécurité sociale. Depuis le 1er avril 2016, c'est le Service fédéral des pensions (SFP) qui paye ces pensions[354]. Il reçoit à cet effet des dotations à la charge du budget fédéral (inscrites au SPF Sécurité sociale[355]).

Tableau 1 – Évolution des dépenses de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Description	Dépenses 2015	Dépenses attendues 2016	Dépenses estimées 2017
Prestations	69.604,9	70.675,4	86.452,2
Frais de fonctionnement	2.160,1	2.170,0	2.224,5
Autres dépenses	6.657,1	6.582,5	7.153,4
Total	**78.422,1**	**79.427,9**	**95.830,1**

Source : SPF Sécurité sociale (juillet 2016) et exposé général 2017

Sur l'ensemble des dépenses consolidées, un montant de 86.452,2 millions d'euros (90,21 %) est consacré au paiement des prestations et au remboursement des dépenses en matière de soins de santé. L'augmentation de 15.776,8 millions d'euros (22,32 %)

---

353 Pour éviter les doublons, les chiffres ne tiennent pas compte des transferts entre les institutions de sécurité sociale.

354 Depuis le 1er avril 2016, les compétences de l'ancien Service des pensions du secteur public (SdPSP) ont été intégrées au sein du Service fédéral des pensions (SFP). À partir du 1er janvier 2017, les pensions des administrations locales et provinciales (ORPSS) et de HR Rail seront aussi intégrées au sein du SFP. Voir aussi la loi du 18 mars 2016 portant modification de la dénomination de l'Office national des pensions en Service fédéral des pensions, portant intégration des attributions et du personnel du Service des pensions du secteur public, des missions « Pensions » des secteurs locaux et provinciaux de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale et de HR Rail et portant reprise du Service social collectif de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale.

355 Voir les allocations de base 58.51.42.10.01 (missions légales en matière de pensions du secteur public), 58.51.42.10.02 (pensions de réparation et rentes de guerre), 58.51.42.10.03 (rentes d'accident du travail) et 58.51.42.10.05 (pensions de HR Rail). Ces dotations sont complétées par des contributions versées par les organismes dont les pensions ne sont pas à la charge de l'État fédéral (par exemple, les organismes d'intérêt public).

s'explique à raison de 13.950,1 millions d'euros par l'intégration des pensions publiques dans les dépenses des régimes de la sécurité sociale.

À l'ONSS-Gestion globale, les dépenses totales concernant les prestations augmentent de 661,6 millions d'euros (1,65 %) en 2017 par rapport aux dépenses attendues pour 2016. Les dépenses relatives aux allocations d'incapacité de travail progressent de 441,4 millions d'euros (5,91 %) en 2017 et les dépenses en matière de pensions (travailleurs salariés) de 813,8 millions d'euros (3,39 %). Dans les deux cas, la hausse s'explique par une augmentation du nombre de jours indemnisés (assurance indemnité) ou d'ayants droit (pensions). Les dépenses relatives au chômage, au chômage avec complément d'entreprise, à l'interruption de carrière et au crédit temps de l'Onem diminuent de 579,1 millions d'euros (7,08 %) en 2017. Cette évolution résulte d'une baisse attendue du nombre de chômeurs (de 2,77 %) et du fait que les dépenses relatives à l'interruption de carrière des agents fédéraux seront reprises dorénavant dans les régimes hors gestion globale.

Par rapport aux dépenses attendues en 2016, les prestations estimées de l'Inasti augmentent de 186,2 millions d'euros (4,24 %). Cette augmentation provient principalement des pensions (+ 125,2 millions d'euros). Par ailleurs, des mesures destinées à améliorer le statut social des travailleurs indépendants entreront en vigueur en 2017 : l'amélioration du congé de maternité des indépendantes (13,7 millions d'euros) et l'instauration du droit passerelle – c'est-à-dire l'extension de l'assurance en cas de faillite (10,6 millions d'euros).

L'objectif budgétaire global de l'Inami-Soins de santé a été fixé à 24.627,2 millions d'euros pour 2017, soit une progression de 814,6 millions d'euros (3,42 %) par rapport à 2016. Un montant de 371 millions d'euros de cet objectif ne pourra pas être affecté au remboursement des prestations en 2017 (dans l'objectif budgétaire 2016, ce montant s'élevait à 195,4 millions d'euros).

Les dépenses relatives aux prestations dans les régimes hors gestion globale (à l'exception des pensions publiques) augmentent de 164,3 millions d'euros (5,92 %) en raison de l'intégration des dépenses relatives à l'interruption de carrière des fonctionnaires fédéraux dans les dépenses hors gestion globale à partir de 2017.

2 Projet de budget des institutions publiques de sécurité sociale

La Cour des comptes a examiné les données budgétaires des institutions publiques de sécurité sociale. Dans la plupart des cas, elle n'a pu disposer que de documents provisoires, basés sur des données non actualisées. En conséquence, elle ne peut garantir que les mesures adoptées lors du conclave budgétaire seront effectivement prises en compte dans les budgets définitifs de ces organismes.

Elle rappelle à cet égard que les recettes et les dépenses de la sécurité sociale doivent faire l'objet d'une consolidation au sein de l'Entité I et que le retard récurrent en matière de dépôt des projets des budgets de ces institutions ne permet pas de disposer d'un aperçu complet des opérations budgétaires prévues par l'État. Elle recommande dès lors qu'à l'avenir, ils soient établis dans un délai lui permettant d'exercer sa mission d'information du Parlement.

La Cour des comptes a également constaté que généralement, les organes de gestion des institutions de la sécurité sociale reçoivent les notifications rédigées à l'issue du conclave budgétaire, sans que les informations relatives aux économies ou aux modalités de calcul retenues par le Conseil des ministres leur soient communiquées.

Des différences parfois significatives ont été constatées entre les données reprises dans l'exposé général et celles figurant dans les documents budgétaires préparatoires de la plupart des institutions de sécurité sociale. La Cour des comptes souligne que les gestionnaires de ces institutions ne disposent généralement pas des informations contenues dans l'exposé général avant la publication de ce document.

Enfin, spécifiquement pour les pensions des fonctionnaires, le projet de budget 2017 de l'État fédéral reprend un montant de recettes de 85 millions d'euros et un montant de dépenses de 6,5 millions d'euros, en vertu de la loi du 5 août 1968[356]. Les montants miroir au SFP-salariés s'élèvent respectivement à 213 millions d'euros et à 30 millions d'euros. La Cour n'a obtenu aucune justification de ces divergences.

3 Qualité de l'exposé général

La Cour des comptes a relevé des incohérences dans l'exposé général du budget :

- En ce qui concerne les pensions du secteur public, le programme 24.58.5 du budget général des dépenses reprend des crédits à hauteur de 11.190,3 millions d'euros, alors que la partie 4 de l'exposé général fait état d'un montant de dépenses de 11.282,5 millions d'euros. La différence résulte du fait que ce dernier montant prend en considération l'indexation des prestations sociales en septembre 2017 et les données actualisées par le SdPSP en septembre 2016. Les crédits nécessaires à l'indexation des prestations sociales sont toutefois inscrits dans la provision interdépartementale globale, reprise au budget du SPF Budget et Contrôle de la gestion. Par ailleurs, l'exposé général mentionne, dans le chapitre 3.2 relatif au solde budgétaire et au solde de financement des régimes de sécurité sociale, que les données budgétaires des pensions du secteur public sont intégrées dans celles relatives aux organismes hors gestion globale. Or, le montant de 50 millions d'euros de frais d'administration des pensions du secteur public, mentionné dans le tableau I.2 de la partie de l'exposé général relative au régime de protection sociale[357], n'est pas inclus dans les données chiffrées du chapitre 3.2 susvisé[358].
- Les montants de prestations Onem repris dans deux tableaux distincts[359] ne concordent pas. En effet, le tableau détaillé des prestations sociales ne prend pas en compte, à tort, diverses mesures gouvernementales et corrections techniques, pour un total de 30,5 millions d'euros.

---

356 Loi du 5 août 1968 établissant certaines relations entre les régimes de pensions du secteur public et ceux du secteur privé.

357 Cf. exposé général, p. 176.

358 Cf. exposé général, p. 44 (tableau 17).

359 Cf. exposé général, p. 184 (tableau II.2) et p. 199 (tableau II.4).

La Cour des comptes souligne également que la justification des estimations de dépenses des pensions publiques est insuffisante[360], à l'instar des années précédentes. La justification précise que *les recettes estimées pour 2016 sont adaptées au coefficient de l'index moyen applicable pour l'année budgétaire 2017 et ensuite multipliées par un coefficient selon l'évolution prévue en 2017 en ce qui concerne le volume.* La valeur réelle des deux variables (index et croissance) n'est toutefois pas mentionnée et encore moins étayée.

4 Commentaires sur les mesures

4.1 Appréciation générale

Le gouvernement a décidé une cinquantaine de mesures dans le domaine de la sécurité sociale, dont une trentaine dans le secteur des soins de santé. Il prévoit ainsi pour 2017 des économies en matière de dépenses, à hauteur de 1.202,9 millions d'euros (dont 902 millions d'euros en soins de santé) et des recettes complémentaires pour 240,2 millions d'euros, dont la mise en œuvre engendrera une augmentation des coûts de 2 millions d'euros.

La Cour des comptes constate que plusieurs mesures adoptées en matière de prestations sociales n'ont pas encore été suffisamment concrétisées, engendrant de ce fait un risque de non-applicabilité ou de report d'entrée en vigueur.

Par ailleurs, elle ne dispose pas des hypothèses de calcul ou d'hypothèses suffisamment étayées justifiant le montant annoncé d'autres mesures. Elle estime en outre que certaines mesures sont surévaluées compte tenu des hypothèses de calcul retenues.

La Cour des comptes observe également que certaines mesures d'économie entraîneront une augmentation des dépenses dans un autre secteur, ou occasionneront une dépense ultérieure.

Enfin, quelques mesures attribuent le montant des économies à un seul organisme, alors qu'elles ont des incidences sur plusieurs sous-secteurs de la sécurité sociale, voire sur les recettes fiscales. De plus, lorsqu'une répartition est mentionnée, elle est forfaitaire et non étayée par un calcul pertinent.

Il est renvoyé pour plus d'informations aux commentaires formulés ci-dessous, ainsi qu'au chapitre II de la partie Recettes de l'Entité I, point 2.

4.2 Mesures spécifiques

4.2.1 Inami – Soins de santé

L'objectif budgétaire global s'élève à 24.627,2 millions d'euros, dont 24.256,2 millions d'euros sont destinés au remboursement des prestations de santé. Le solde (371 millions

[360] Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2017, 24 – Sécurité sociale, Doc. parl., Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54-2110/016, p. 71-90.

d'euros) est conservé dans l'objectif budgétaire global, mais est *bloqué structurellement*[361].

Pour limiter les dépenses estimées pour 2017 (25.150,3 millions d'euros) à la somme des objectifs budgétaires partiels (24.256,2 millions d'euros), des économies ont été imposées pour un montant de 894,1 millions d'euros[362] :

- économies élaborées par une *task force* créée au sein de l'Inami à la demande du gouvernement : 99,5 millions d'euros ;
- économies structurelles et mesures élaborées par le Comité de l'assurance à la demande du gouvernement visant à réduire *les facturations frauduleuses, la surconsommation médicale et le gaspillage* : 57,5 millions d'euros[363] ;
- exécution des mesures prévues pour 2017 dans le *Pacte d'avenir pour le patient avec l'industrie pharmaceutique* que le gouvernement et les représentants de l'industrie ont signé en juillet 2015 : 71,1 millions d'euros ;
- limitation de l'indexation des prestations des médecins et des dentistes ainsi que des prestations paramédicales à 1/3 du montant estimé : 247,1 millions d'euros ;
- économies supplémentaires au niveau des dépenses relatives aux médicaments (312,1 millions d'euros) et dans un certain nombre d'autres secteurs (106,8 millions d'euros).

La Cour des comptes a reçu de l'Inami des informations sur le mode de calcul des économies proposées. Elle formule les constatations suivantes au sujet des estimations.

- Les économies ont été estimées pour une année complète. Or, l'application de certaines mesures nécessite l'élaboration de nouvelles procédures ou de dispositions réglementaires ou une adaptation des procédures existantes. Les différentes étapes de ces procédures peuvent entraîner un report de l'entrée en vigueur des mesures, de sorte que le montant des économies ne pourra pas être réalisé complètement.
- Les économies relatives à l'imagerie médicale (15,7 millions d'euros) et à la biologie clinique (13,3 millions d'euros) doivent encore être détaillées.
- L'objectif budgétaire partiel comprend un montant de 193 millions d'euros d'économies pour les médicaments remboursés temporairement en vertu de contrats conclus entre l'Inami et l'entreprise pharmaceutique qui commercialise ces spécialités (les conventions « article 81 »)[364]. Ce montant ne constitue pas une économie, mais une modification de la méthode d'estimation : à partir de 2017, l'Inami base ses estimations sur les dépenses nettes relatives à ces spécialités (c'est-à-dire le montant après déduction des remboursements par les entreprises). La Cour des comptes souligne que cette décision ne freine pas l'augmentation des

---

[361] Exposé général, DOC 54-2107/001, p. 218.

[362] Le montant est supérieur de 7,3 millions d'euros à celui mentionné dans l'exposé général (886,8 millions d'euros).

[363] Ces mesures sont la concrétisation de la sous-utilisation structurelle imposée lors du contrôle budgétaire 2016 et des mesures prévues dans le cadre de la « politique proactive ». On s'attend à ce que les mesures relatives à la lutte contre la fraude et la surconsommation entraînent une augmentation du montant des prestations indemnisées à tort et à récupérer. Ce montant (13,1 millions d'euros) ne fait pas partie de l'objectif budgétaire global.

[364] Voir aussi à ce sujet la Partie II, Chapitre 2 – Recettes de la sécurité sociale, point 2.2 « Inami-Soins de santé ».

dépenses pour les spécialités « article 81 ». Ainsi, les dépenses brutes (c'est-à-dire les dépenses avant la déduction des remboursements) relatives aux spécialités vendues en pharmacie passent de 27,5 millions d'euros en 2011 à 133,3 millions d'euros en 2015. En ce qui concerne les ayants droit hospitalisés, les dépenses sont passées de 89 millions d'euros à 324,7 millions d'euros au cours de la même période[365].

4.2.2 Onem et emploi

Extension de l'e-commerce et harmonisation des régimes d'interruption de carrière et de crédit temps

Les mesures e-commerce et d'harmonisation des régimes d'interruption de carrière et de crédit temps rapporteraient en 2017, respectivement, 40,5 millions d'euros et 28 millions d'euros.

La Cour des comptes ne dispose pas d'information concernant le calcul du rendement de ces mesures.

Par ailleurs, la répartition à part égale du rendement de la mesure e-commerce entre l'Onem, l'ONSS et les recettes fiscales n'est pas étayée.

Introduction d'heures supplémentaires volontaires

À partir du 1er janvier 2017, la loi « travail faisable » introduira la possibilité de prester des heures supplémentaires volontaires[366]. Elle permettra aux travailleurs, en accord avec leurs employeurs, de prester jusqu'à 100 heures supplémentaires volontaires par an, en sus des systèmes d'heures supplémentaires actuels.

Cette mesure rapporterait 30 millions d'euros en 2017.

Les notifications et l'exposé général du budget signalent que la mise en place de cette mesure engendrera 3,6 millions d'heures de travail supplémentaires.

Selon les hypothèses de calcul transmises par le cabinet de la ministre des Affaires sociales, ce nombre d'heures supplémentaires serait atteint, justifiant le rendement attendu pour 2017.

Le cabinet du ministre de l'Emploi a communiqué d'autres hypothèses, concluant à la création de 2,91 millions d'heures de travail supplémentaires. Le rendement de la mesure pourrait en conséquence être moins élevé qu'attendu.

4.2.3 ORPSS

Le régime facultatif de sécurité sociale d'outre-mer sera réformé de manière à assurer un équilibre actuariel entre les primes versées et les droits constitués. En outre, les

---

365 « Rapport de la Commission de contrôle budgétaire dans le cadre de la fixation du budget des soins de santé pour l'année 2017 » (traduction), note au Conseil général de l'Inami du 4 octobre 2016, p. 38-43.

366 Avant-projet de loi concernant le travail faisable et maniable, approuvé par le Conseil des ministres du 28 octobre 2016.

conditions de retraite, d'assurance maladie-invalidité et d'assurance soins de santé seront alignées sur celles du régime général des travailleurs salariés.

Le régime de sécurité sociale d'outre-mer garde la garantie de l'État et l'ancrage par rapport à la sécurité sociale belge ; les primes versées chaque année par les employeurs et travailleurs permettent de diminuer la dotation de l'État fédéral à ce régime de sécurité sociale.

Le gouvernement prévoit une économie récurrente de 50 millions d'euros à partir de 2017.

D'un point de vue budgétaire, le mécanisme aurait pour effet de postposer – et non de supprimer - l'impact négatif sur le solde de l'État fédéral d'une partie des dépenses liées aux engagements du passé.

Par ailleurs, la Cour des comptes constate que le gouvernement a fondé son estimation du montant des nouvelles cotisations du régime sur l'hypothèse d'une demande inélastique. Le caractère facultatif des cotisations pourrait toutefois occasionner un effet négatif sur la demande, ce qui entraînerait une surévaluation de l'estimation du gouvernement.

4.2.4 SFP – pensions des salariés

Réouverture pour les travailleurs salariés du droit de régulariser leurs périodes d'études pendant 3 ans

Dans le cadre de l'harmonisation de la prise en compte des années d'études dans le calcul de la pension, les travailleurs salariés pourront, pendant une période de trois ans (du 1er mars 2017 au 1er mars 2020), encore régulariser leurs années d'études au montant forfaitaire de 1.500 euros par année d'étude, même si cette régularisation intervient plus de 10 ans après la fin des études.

Le gouvernement prévoit un rendement net de 46 millions d'euros en 2017.

Selon le SFP, cette mesure ne rapportera que 41,7 millions d'euros. La différence de 4,3 millions d'euros fera l'objet d'une correction technique lors d'un prochain contrôle budgétaire. Ce montant se rapporte à des économies relatives à la réforme du régime de pension des parlementaires, qui relève de la compétence des assemblées parlementaires et non du SFP.

4.2.5 SFP – pensions publiques

La Cour des comptes fait observer que la justification du projet de budget du SdPSP[367] indique, en ce qui concerne la « *dotation pour l'exercice des missions légales en matière de pensions du secteur public* » *(allocation de base 58 51 42 10.01),* une incidence financière pour certaines mesures déjà réalisées ou prévues en matière de pensions, mais qu'il est impossible de vérifier si cette incidence a été estimée correctement. D'après la justification, les montants des économies sont « *le résultat des exercices d'estimation distincts, par exemple, via le recalcul des cas individuels* ». La justification mentionne encore que « *Un monitoring des dépenses réelles montrera dans quelle*

[367] Justification du budget général des dépenses - 24. Sécurité sociale, DOC 54-2110/016, p. 71-90.

mesure cette méthode de travail donne des estimations budgétaires correctes ». La Cour des comptes ne peut donc pas vérifier si les crédits prévus pour ces dépenses et recettes seront suffisants pour respecter tous les engagements.

La mesure par laquelle « *l'âge auquel la pension est accordée d'office après 365 jours de maladie est relevé graduellement de 60 à 63 ans* » entraîne indubitablement une baisse des dépenses en matière de pensions (estimée à 5,6 millions d'euros), mais entraîne également une augmentation des dépenses de personnel des services publics concernés. La mesure a pour effet qu'un certain nombre de fonctionnaires en congé de maladie de longue durée (jusqu'à deux ans) pourront rester en service en conservant leur traitement complet ou en bénéficiant d'un traitement d'attente au moins égal au montant de leur pension virtuellement acquis. En outre, cette mesure a aussi pour effet qu'ils puissent ensuite recevoir une pension plus élevée.

De même, la « *réforme de la pension pour inaptitude physique* » (économie estimée à 14,7 millions d'euros)[368] entraîne un glissement de la charge budgétaire, en l'occurrence, des dépenses de pensions vers l'assurance maladie-invalidité, plutôt qu'une véritable économie. Aucune dépense n'a encore été inscrite au budget de l'Inami (assurance incapacité de travail) pour cette mesure.

L'économie relative à la « *modification annoncée des règles concernant la bonification pour diplôme pour le calcul du montant de la pension* » est déjà intégrée dans l'estimation des dépenses de pensions (économie estimée à 0,26 million d'euros). Toutefois, la justification ne précise pas s'il a déjà été tenu compte ou non des recettes supplémentaires qui résulteront de la possibilité prévue de régulariser les périodes d'étude en payant une cotisation forfaitaire[369].

D'après les informations obtenues auprès du SFP, ces recettes sont estimées à 10 millions d'euros et seraient comprises dans les estimations inscrites à l'article 420.3701 « *retenue cotisation personnelle* ». La justification du calcul des dotations ne fait pas apparaître que ce montant a été pris en compte[370]. La Cour des comptes ignore sur quelle base cette estimation a été effectuée. Quoi qu'il en soit, il semble judicieux de reprendre ce nouveau type de recettes dans un article budgétaire distinct puisqu'elles sont étrangères aux recettes provenant de la retenue personnelle (et obligatoire) de 7,5 % sur le traitement de tous les fonctionnaires, auxquelles elles sont jointes pour le moment.

5 Commentaires sur les corrections techniques

Les notifications budgétaires et l'exposé général font également mention de corrections techniques ayant trait aux mesures antérieurement décidées. Cinq se rapportent à l'exercice 2016, six à 2016 et à 2017, et une à l'exercice 2017.

---

[368] Dans les décisions budgétaires, l'économie est estimée à 16 millions d'euros.

[369] Voir à ce sujet : Doc. parl., Chambre, Doc 54/2111/016, Note de politique générale du ministre des Pensions, p. 10-11.

[370] Doc. parl., Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54-2110/016, Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2017, 24 – Sécurité sociale, p. 83-84.

La Cour des comptes constate que les hypothèses de calcul ne sont pas suffisamment étayées et que plusieurs corrections sont sans doute sous-estimées.

5.1 Corrections techniques pour l'exercice 2016

Ces corrections s'élèvent à 151,4 millions d'euros en 2016, dont 77,8 millions d'euros d'économies non réalisées, 50,5 millions d'euros de recettes en moins et 23,08 millions d'euros de dépenses supplémentaires au titre de corrections SEC.

Elles résultent, d'une part, de l'absence de mise en œuvre - ou d'une mise en œuvre tardive - de certaines mesures d'économie et, d'autre part, des changements apportés aux hypothèses de calcul initiales.

La Cour des comptes estime que le montant des corrections techniques liées aux dépenses est sous-évalué. C'est le cas notamment des mesures relatives à l'ouverture du droit aux allocations en matière d'emploi, suite à la mise en œuvre tardive de la réglementation.

Par ailleurs, début octobre, l'ORPSS a évalué à 51,8 millions d'euros la correction technique de ses recettes de cotisations sociales, soit 1,3 million d'euros de plus que le gouvernement dans ses notifications.

5.2 Corrections techniques 2017

Ces corrections portent sur un montant de 19,6 millions d'euros d'économies non réalisées et de 51 millions d'euros de recettes supplémentaires.

Les premières résultent, d'une part, du défaut de mise en œuvre de la mesure initiale, et d'autre part, de l'affinement des hypothèses de calcul initiales. La Cour des comptes signale qu'elle n'a pas été systématiquement informée des nouvelles hypothèses retenues.

La recette supplémentaire de 51 millions d'euros provient d'une réestimation des cotisations à percevoir par l'Inasti en 2017, sur la base d'une augmentation attendue des nouvelles affiliations. La Cour des comptes estime que ces recettes supplémentaires reposent sur des bases incertaines.

Outre les corrections techniques reprises dans les notifications budgétaires, la Cour des comptes constate que le tableau II.2 de l'exposé général, relatif aux dépenses 2017 de la Gestion globale des travailleurs salariés[371], mentionne un montant de -150 millions d'euros dans la rubrique « Mesures », relatif à la responsabilisation des employeurs et des travailleurs en matière d'indemnités pour incapacité de travail. La Cour des comptes estime que ce montant aurait dû être repris dans les corrections techniques. Elle ne dispose, par ailleurs, d'aucune justification de ce montant, ni de sa ventilation entre recettes et dépenses.

---

[371] Cf. exposé général, p. 184.

ANNEXE

Annexe : Aperçu des obligations européennes concernant la confection du projet de budget fédéral, telles que prévues dans la loi sur la comptabilité du 22 mai 2003

Description de l'obligation	Respect	Publication
Échéance pour la soumission du projet de plan budgétaire à l'Europe : 15 octobre (article 6 du règlement 473/2013)[372].	Non	Le projet de plan budgétaire a été déposé le 17 octobre 2016 à la Commission européenne
L'échéance pour le dépôt du projet de budget fédéral est fixée au 15 octobre au lieu du 31 octobre (article 45).	Non	L'exposé général a été déposé le 23 novembre 2016
L'exposé général contient une analyse de sensibilité reprenant un aperçu des évolutions des principales variables budgétaires en fonction de différentes hypothèses relatives aux taux de croissance et d'intérêt (article 46).	Oui	Exposé général, p. 56-57
L'exposé général contient une énumération de tous les organismes et fonds qui ne sont pas repris dans le budget mais qui font partie du périmètre de consolidation tel que défini par l'Institut des comptes nationaux ainsi qu'une analyse de leur impact sur le solde de financement et sur la dette publique (article 46).	En partie	Exposé général, p. 160-167. Le périmètre utilisé pour élaborer le tableau ne correspond pas entièrement au périmètre de consolidation du pouvoir fédéral (secteur S.1311 de la liste des unités du secteur public). Le SPF Budget et Contrôle de la gestion signale néanmoins que les organismes concernés par cette estimation couvrent les flux et les soldes les plus importants des organismes à consolider avec le pouvoir fédéral[373].
Le budget de l'État fédéral est établi sur la base des prévisions macroéconomiques du budget économique de l'Institut des comptes nationaux[374] (article 124, § 1er).	Oui	Budget économique du Bureau fédéral du plan, septembre 2016

372 Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

373 Exposé général, p. 160.

374 L'article 109 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses dispose que l'Institut des comptes nationaux confie cette mission au Bureau fédéral du plan.

Description de l'obligation	Respect	Publication
Les différences significatives entre les prévisions économiques retenues lors de l'établissement du budget fédéral et les prévisions économiques de la Commission européenne ou d'autres organismes indépendants, seront décrites et expliquées dans l'exposé général du budget (article 124/2, § 1er).	Oui	Exposé général, p. 77-79
Le budget de l'État fédéral s'inscrit dans un cadre budgétaire à moyen terme, couvrant la législature et une période minimale de trois ans. Le budget annuel est complété par une programmation budgétaire pluriannuelle (article 124/3, § 1er)[375].	Oui	Exposé général, p. 48-57
La programmation budgétaire pluriannuelle est basée sur les prévisions économiques de l'Institut des comptes nationaux. Le cadre budgétaire, la programmation budgétaire pluriannuelle, ses éventuelles actualisations et tout écart du budget annuel par rapport à la programmation pluriannuelle doivent être décrits dans l'exposé général du budget (article 124/3, § 2).	Oui	Exposé général, p. 48-57. Le budget pluriannuel est basé sur les prévisions économiques 2018-2019 que le Bureau fédéral du plan a publiées en juin 2016. Les chiffres relatifs à l'année budgétaire 2017 sont basés sur le budget économique de septembre 2016.

Source : Cour des comptes

375 La programmation budgétaire pluriannuelle comprend les éléments suivants :

1° des objectifs budgétaires pluriannuels globaux et transparents exprimés en termes de déficit public et de dette publique ou de tout autre indicateur budgétaire synthétique, tel que les dépenses ;

2° des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, à politique inchangée ;

3° une description des politiques envisagées à moyen terme ayant un impact sur les finances des administrations publiques ;

4° une évaluation de l'effet que, vu leur impact direct à long terme sur les finances des administrations publiques, les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Centrale drukkerij – Imprimerie centrale