

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

22 juli 2002

WETSVOORSTEL

**tot oprichting bij het Ministerie van
Financiën van een begrotingsfonds
voor alimentatievorderingen**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Voorgaande documenten :

Doc 50 **1627/ (2001/2002) :**

001 : Wetsvoorstel van de dames Herzet, Coenen, Burgeon, de heer
Verherstraeten, mevrouw Grauwels, de heer J.-J. Viseur en de
dames De Meyer, Moerman, Van Weert en Cahay-André.

002 tot 009 : Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

22 juillet 2002

PROPOSITION DE LOI

**créant un Fonds budgétaire des
créances alimentaires au sein du
Ministère des Finances**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Documents précédents :

Doc 50 **1627/ (2001/2002) :**

001 : Proposition de loi de Mmes Herzet, Coenen, Burgeon, M.
Verherstraeten, Mme Grauwels, M. J.-J. Viseur et Mmes De Meyer,
Moerman, Van Weert et Cahay-André.

002 à 009 : Amendements.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
FN	:	Front National
MR	:	Mouvement Réformateur
PS	:	Parti socialiste
cdH	:	Centre démocrate Humaniste
SP.A	:	Socialistische Partij Anders
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>		<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	
<i>Bestellingen :</i>		<i>Commandes :</i>	
Natieplein 2		Place de la Nation 2	
1008 Brussel		1008 Bruxelles	
Tel. : 02/ 549 81 60		Tél. : 02/ 549 81 60	
Fax : 02/549 82 74		Fax : 02/549 82 74	
www.deKamer.be		www.laChambre.be	
e-mail : publicaties@deKamer.be		e-mail : publications@laChambre.be	

Brussel, 22 mei 2002

Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

A 5-2.143.413 B1

De heer O. MAINGAIN
Voorzitter van de Commissie voor de Financiën en de
Begroting van de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Paleis der Natie
Natieplein
1008 BRUSSEL

Mijnheer de Voorzitter,

In antwoord op uw brief van 13 mei laatstleden (ref. : G/C/ FVDB/MP/3438) in verband met de budgettaire weerslag van amendement nr. 111 op het wetsvoorstel tot oprichting van een begrotingsfonds voor alimentatievorderingen (nrs. 50 1627/001 en 009) kan het Rekenhof u de volgende informatie meedelen.

Zijn college vestigt de aandacht op de onzekere aard van de correcte inschatting van de begrotingsimpact die zou voortvloeien uit de tenuitvoerlegging van het bovenvermelde amendement, rekening houdend met de onzekerheid in verband met het totale aantal personen die thans een alimentatievergoeding ontvangen en het gemiddeld bedrag ervan. Daarbij komt nog de moeilijkheid om a priori niet enkel te bepalen in hoeverre de potentiële begunstigten van het fonds effectief hierop een beroep zullen doen maar ook de eventuele ontradende aard van de voorgestelde wetgeving bij de in gebreke blijvende alimentatieplichtigen.

Thans organiseert de wet van 8 mei 1989 tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn een systeem van voorschotten inzake alimentatievergoedingen ter attentie van de minst-bedeelden. Krachtens die wet kunnen de gerechtigden van het OCMW na een voorafgaand onderzoek omtrent hun bestaansmiddelen, een maandelijks voorschot van maximum 135 euro ontvangen als de alimentatieplichtige de aan de kinderen verschuldigde alimentatievergoedingen niet stort. Op basis van de thans beschikbare comptabiliteitsgegevens inzake door de OCMW's¹ gestorte voorschotten werden er in de loop van het jaar 2000 voor 317,0 miljoen BEF betalingen uitgevoerd en werd er 18,3 miljoen BEF teruggevorderd bij de in gebreke blijvende schuldenaren.

Het Rekenhof onderstreept dat het saldo (ongeveer 298,7 miljoen BEF) in de nieuwe wetgeving enkel een minimumbedrag zou zijn aangezien inzonderheid rekening dient te worden gehouden met de stijging van het maximumbedrag van de voorschotten, de verruiming van het recht naar de echtgenoten en

¹ Gegevens afkomstig van het Bestuur van de Maatschappelijke Integratie.

TC Bruxelles, le 22 mai 2002

2, rue de la Régence
1000 Bruxelles

A 5 – 2.143.413 L1

Monsieur O. MAINGAIN
Président de la Commission des Finances
et du Budget de la Chambre des représentants
Palais de la Nation
Place de la Nation
1000 Bruxelles

Monsieur le Président,

En réponse à votre lettre du 13 mai dernier (référence : G/C/ FVDB/MP/3438) relative à l'impact budgétaire de l'amendement n°111 à la proposition de loi créant un Fonds budgétaire des créances alimentaires (nos 50 1627/001 et 009), la Cour des comptes a l'honneur de vous fournir les informations suivantes.

Son collègue attire l'attention sur le caractère aléatoire d'une appréciation correcte de l'impact budgétaire qui découlerait de la mise en œuvre de l'amendement précité, compte tenu de l'incertitude quant au nombre total de personnes bénéficiant actuellement d'une pension alimentaire et du montant moyen de celle-ci. A ceci s'ajoute la difficulté de déterminer a priori non seulement la mesure dans laquelle les bénéficiaires potentiels du Fonds feront effectivement appel à celui-ci mais également le caractère éventuellement dissuasif de la législation proposée auprès des débiteurs d'aliments défaillants.

Actuellement, la loi du 8 mai 1989, modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, organise un système d'avances en matière de pensions alimentaires à l'attention des plus démunis. En vertu de celle-ci, les bénéficiaires peuvent recevoir du CPAS, et moyennant enquête préalable sur leurs moyens d'existence, une avance mensuelle plafonnée à 135 euros lorsque le débiteur d'aliments reste en défaut de verser les pensions alimentaires dues aux enfants. En se basant sur les données comptables actuellement disponibles en matière d'avances versées par les CPAS¹, les paiements effectués au cours de l'année 2000 s'élevaient à 317 millions de francs et les récupérations auprès des débiteurs défaillants à 18,3 millions de francs.

La Cour souligne que le solde (environ 298,7 millions de francs) ne constituerait, dans la nouvelle législation, qu'un montant minimal puisqu'il convient de tenir compte notamment de l'augmentation du plafond maximal des avances, de l'extension du droit aux conjoints et ex-conjoints et de la suppression

¹ Données recueillies auprès de l'Administration de l'Intégration sociale.

gewezen echtgenoten en de afschaffing van de inkomensvoorwaarde. Er dient evenzo te worden onderstreept dat de uitgaven ten laste van het fonds voor de betaling van de rechthebbenden in de beginfase ervan zich noodzakelijkerwijze zullen situeren vóór de ontvangst die voortvloeit uit de terugvordering bij de schuldenaren, zodat een nog groter verschil in de loop van de eerste fasen van de tenuitvoerlegging van de nieuwe wetgeving niet kan worden uitgesloten.

Het Rekenhof laat uw commissie bovendien weten dat het beheerscomité van de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW) in 1994 naar aanleiding van het onderzoek van een voorontwerp van wet tot instelling van een fonds voor voorschotten op alimentatievergoedingen bij wijze van interne oefening een gelijkaardige evaluatie had gemaakt. Dat voorontwerp vertoonde analogieën met het huidige wetsvoorstel (inzonderheid de afschaffing van het voorafgaand onderzoek van de bestaansmiddelen) maar ook fundamentele verschillen die hieronder zijn vermeld en wat betekent dat die ramingen lager liggen dan de waarschijnlijke budgettaire weerslag van de nieuw voorgestelde wetgeving.

Op basis van de veronderstelling dat een beperkt aantal rechthebbenden effectief een beroep zouden hebben gedaan op het fonds (25 % in het eerste jaar, 50 % in het tweede en het derde jaar) en dat de gemiddelde duur van de aanvraag voor tegemoetkoming 6 maanden zou bedragen voor de kinderen waarvoor de alimentatievergoedingen niet worden betaald en 3 maanden voor de kinderen waarvan de alimentatievergoedingen met vertraging worden betaald, werd de budgettaire impact door de RKW als volgt geschat.

In termen van uitgaven, werden de kosten ten laste van het fonds het eerste jaar op 173 miljoen BEF geraamd, het tweede jaar op 346,1 miljoen BEF, het derde jaar op 115,4 miljoen BEF, d.w.z. een totaalbedrag van 634,5 miljoen BEF voor de eerste drie jaren.

In termen van ontvangsten werden de bij de alimentatieplichtigen teruggevorderde bedragen op 438,4 miljoen BEF geraamd voor de eerste drie jaren, en waren er bovendien 200 miljoen BEF begrotingsmiddelen uitgetrokken.

Zoals hierboven vermeld is het waarschijnlijk dat de verschillen tussen het bovenvermelde voorontwerp van wet en het thans voorliggende wetsvoorstel een grotere budgettaire weerslag zullen hebben.

Immers :

1. Het in het wetsontwerp van 1994 geplande voorschottenfonds was enkel bedoeld voor het dekken van de alimentatievergoedingen van alleen de kinderen en niet van de echtgenoten of gewezen echtgenoten. De raming van de RKW paste als percentages 18 % (dat overeenstemt met de raming met betrekking tot het aandeel niet-betaalde alimentatievergoedingen) en 24 % (dat overeenstemt met de onregelmatig of met vertraging betaalde alimentatievergoedingen) toe op de terzake beschikbare statistische gegevens, d.w.z. nagenoeg 110.000 kinderen. Dat laatste cijfer omvatte bovendien niet de kinderen die

de la condition de revenus. De même, il faut souligner que dans sa phase initiale, les dépenses à la charge du Fonds pour le paiement des ayants droit seront nécessairement antérieures à la recette découlant de la récupération auprès des débiteurs, de sorte qu'on ne peut exclure un écart plus grand encore au cours des premières phases de mise en œuvre de la nouvelle législation.

Par ailleurs, la Cour des comptes informe votre Commission qu'en 1994, à l'occasion de l'examen d'un avant-projet de loi instituant un Fonds d'avances sur pensions alimentaires, le Comité de gestion de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS) avait procédé à titre interne à une évaluation similaire. Cet avant-projet présentait des analogies avec l'actuelle proposition de loi (notamment la suppression de l'enquête préalable sur les moyens d'existence) mais également des différences fondamentales qui sont reprises ci-après, ce qui implique que ces estimations sont inférieures à l'impact budgétaire probable de la nouvelle législation proposée.

Se fondant sur l'hypothèse qu'un nombre limité d'ayants droit se seraient adressés effectivement au Fonds (25% la première année, 50% la deuxième et la troisième année) et que la durée moyenne de demande d'intervention serait de six mois pour les enfants dont les pensions alimentaires ne sont pas payées et de trois mois pour ceux dont les pensions alimentaires sont payées avec retard, l'impact budgétaire avait été estimé comme suit par l'ONAFTS.

En termes de dépenses, la première année, le coût à la charge du Fonds était estimé à 173 millions de francs, la deuxième année, à 346,1 millions de francs, la troisième année, à 115,4 millions de francs, soit un total de 634,5 millions pour les trois premières années.

En termes de moyens, les montants récupérés auprès des débiteurs d'aliments étaient estimés à 438,4 millions de francs pour les trois premières années et des moyens budgétaires de 200 millions de francs étaient, par ailleurs, prévus.

Comme mentionné plus haut, il est probable que les différences entre l'avant-projet de loi mentionné ci-dessus et la proposition de loi actuellement à l'examen conduiront à un impact budgétaire plus élevé.

En effet :

1. le Fonds d'avances prévu dans l'avant-projet de loi en 1994 n'était destiné qu'à la couverture des pensions alimentaires dues aux seuls enfants et non aux conjoints ou ex-conjoints. L'estimation de l'ONAFTS appliquait les pourcentages de 18% (correspondant à l'estimation quant à la part des pensions alimentaires impayées) et de 24% (correspondant aux pensions alimentaires payées irrégulièrement ou avec retard) aux données statistiques disponibles en cette matière, soit quelque 110.000 enfants. Ce dernier chiffre ne reprenait par ailleurs pas les enfants bénéficiaires d'allocations familiales à la charge

kinderbijslag ontvangen ten laste van andere stelsels dan die van de werknemers en het openbaar ambt waarvoor een alimentatievergoeding moest worden betaald ;

2. Het maandelijks maximumbedrag van de voorschotten bedroeg 3.500 BEF, d.w.z. in constante frank nagenoeg de helft van het bedrag waarvan thans in het wetsvoorstel sprake is (200 euro) ;

3. De vermeerderingen die worden toegepast bij de terugbetaling van de voorschotten door de alimentatieplichtigen waren belangrijker dan deze die thans worden overwogen (tot 100 % ingeval deze herhaaldelijk in gebreke bleven) zodat die raming langs de uitgavenzijde rekening hield met een duidelijk groter ontradend effect vanaf het derde jaar, en langs de ontvangstenzijde met opbrengsten uit vermeerderingen van nagenoeg 111,7 miljoen BEF op drie jaar ;

4. Tussen het ogenblik van die evaluatie (1994) en nu is namelijk het aantal uitgesproken echtscheidingen in België sterk gestegen (29.370 in 2001 tegenover 20.845 in 1991, het referentiejaar voor het door de RKW uitgevoerde onderzoek), wat waarschijnlijk een invloed zal hebben op het aantal recht-hebbenden ;

5. Het beheerscomité van de RKW was bovendien van oordeel dat de terugvordering van de voorschotten impliceerde dat ongeveer 80 juridisch gekwalificeerde personeelsleden moesten worden ingezet, wat de instelling volgens het comité nagenoeg 100 miljoen BEF per jaar meer zou hebben gekost aan administratie (dat bedrag is niet in de bovenvermelde ramingen opgenomen). In het voorliggende wetsvoorstel zou het inschakelen van het personeel van de Administratie van de Domeinen waarschijnlijk besparingen door schaalvergroting opleveren, maar anderzijds zou de uitbreiding van het recht tot de hele bevolking en niet enkel tot de kinderen een omgekeerd effect hebben. Bovendien dient te worden onderstreept dat de terugvorderingen die thans worden uitgevoerd, in verhouding slechts een beperkt bedrag vertegenwoordigen (5,8 % van de voorschotten).

Het Rekenhof merkt tot slot in bijkomende orde op dat het wetsvoorstel niet definieert welke vorm het begrotingsfonds voor alimentatievorderingen zou aannemen. Als de wetgever de intentie heeft terug te grijpen naar artikel 45 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit zal het wetsvoorstel een bepaling moeten bevatten die eveneens de wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen wijzigt.

HET REKENHOF :
OP LAST :

De Eerste Voorzitter,

De Hoofdgriffier,

W. DUMAZY.

F. VAN DEN HEEDE.

d'autres régimes que ceux des travailleurs salariés et de la fonction publique pour lesquels une pension alimentaire devait être payée ;

2. le plafond mensuel des avances était de 3.500 francs soit, en francs constants, environ la moitié de celui qui est actuellement prévu dans la proposition de loi (200 euros) ;

3. les majorations appliquées lors du remboursement des avances par les débiteurs d'aliments étaient plus importantes que celles envisagées actuellement (jusqu'à 100% en cas de défaillance répétée) de sorte que l'évaluation tenait compte, du côté des dépenses, d'un effet dissuasif nettement plus important à partir de la troisième année et, du côté des recettes, de produits de majorations représentant sur trois ans quelque 111,7 millions de francs ;

4. entre le moment de cette évaluation (1994) et ce jour, notamment le nombre de divorces prononcés en Belgique s'est fortement accru (29.370 en 2001 contre 20.845 en 1991, année de référence pour l'enquête effectuée par l'ONAFTS) ce qui aura probablement un effet sur le nombre d'ayants droit ;

5. le Comité de gestion de l'ONAFTS estimait en outre que la récupération des avances impliquait la mise en place d'un personnel juridiquement qualifié d'environ quatre-vingts personnes, ce qui, toujours selon ce comité, aurait représenté pour l'organisme un coût administratif supplémentaire d'environ 100 millions de francs par an (non repris dans les estimations ci-dessus). Dans la proposition de loi à l'examen, le recours au personnel de l'administration des Domaines provoquerait vraisemblablement des économies d'échelle mais, a contrario, l'extension du droit à l'ensemble de la population et non aux seuls enfants aurait un effet inverse. Il convient, par ailleurs, de mettre en évidence qu'à l'heure actuelle, les récupérations effectuées ne représentent qu'un montant proportionnellement réduit (5,8% des avances).

Enfin, à titre subsidiaire, la Cour des comptes signale que la proposition de loi ne définit pas la forme que prendrait le Fonds budgétaire des créances alimentaires. Si l'intention du législateur est de recourir à l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, il conviendrait que la proposition de loi contienne une disposition modifiant également la loi du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires.

LA COUR DES COMPTES :
PAR ORDONNANCE :

Le Premier Président,

Le Greffier en Chef,

W. DUMAZY

F. VAN DEN HEEDE