

Communiqué de presse

16 décembre 2009 – Cour des comptes

La Cour des comptes remet son 166^e Cahier à la Chambre des représentants

Comme chaque année depuis 2005, le 166^e cahier est consacré aux commentaires relatifs à l'exécution du budget de l'année précédente. Il contient également des commentaires sur les comptes de la sécurité sociale et reprend aussi les principales conclusions et recommandations de divers audits particuliers qui n'ont pas fait l'objet d'une publication distincte.

Le texte intégral du Cahier, la synthèse et le présent communiqué peuvent être consultés sur le site internet de la Cour des comptes (www.courdescomptes.be). La synthèse est intégrée ci-dessous.

Compte d'exécution du budget 2008

Transmission du compte général de l'État

Le compte général doit être transmis à la Cour des comptes au plus tard le 30 juin de l'année qui suit celle à laquelle les comptes se rapportent. Le volet des dépenses du compte général 2008 a été envoyé dans les délais, le 26 juin 2009. Par contre, le volet des recettes, y compris les comptes des fonds de restitution et d'attribution et des services de l'État à gestion séparée, n'a été envoyé que le 16 septembre 2009. En plus, des retards importants ont été constatés en matière de reddition des comptes des comptables et des états récapitulatifs des recettes fiscales pour l'année budgétaire 2008.

Par lettre du 15 juillet 2009, la Cour des comptes a rappelé au ministre des Finances que seul le respect de ces délais légaux permet à la Cour des comptes de transmettre le compte général de l'État à la Chambre des représentants avec ses observations dans le courant du mois d'octobre suivant la fin de l'année budgétaire.

Les autres comptes de développement du compte général, à savoir le compte de la Trésorerie, le compte des variations du patrimoine, et aussi le compte synthétique, n'ont pas encore été transmis, mettant, cette année encore, la Cour dans l'impossibilité d'examiner tous les éléments du compte général de l'État dans son Cahier.

Résultat général des opérations

Le solde budgétaire net, à savoir la différence entre les recettes courantes et de capital d'une part (44.051,3 millions d'euros, hors produit d'emprunts) et les dépenses courantes et de capital d'autre part (70.112,6 millions, hors amortissement de la dette), était de - 26.061,4 millions d'euros en 2008, contre - 4.055,9 millions d'euros en 2007. Ce déficit résulte essentiellement de l'intervention de l'État en faveur de certaines institutions financières dans le cadre de la crise des marchés financiers (cf. quatrième ajustement du budget), à hauteur de plus de 20 milliards d'euros. Si on exclut cette intervention financière, le déficit est ramené à - 6.041,0 millions d'euros. Il se révèle supérieur à la prévision (- 3.311,9 millions d'euros) et au résultat de 2007 (- 4.055,9 millions d'euros).

Le solde de financement a une portée différente de celle du solde budgétaire et ne comprend ni les opérations d'octroi de crédit ni les prises de participation faites par l'État au cours de l'année écoulée en faveur du secteur bancaire. En 2008, le solde de financement s'élève à - 5.424 millions d'euros, soit - 1,6 % du PIB. Pour l'ensemble des administrations publiques, ce solde représente - 4.060,5 millions d'euros (- 1,2 % du PIB).

Recettes perçues par l'État

En 2008, l'ensemble des recettes perçues par l'État, y compris les recettes attribuées à d'autres autorités ou perçues pour leur compte, s'élevaient à 101,2 milliards d'euros, soit 3,1 % de plus qu'en 2007 à prix courants.

La Cour des comptes a opéré certains redressements afin de mieux appréhender l'évolution réelle de la répartition des recettes. Il ressort de ces corrections que la part restant à l'État s'est amenuisée ces dernières années et est passée en dessous de la part des communautés et régions, qui s'élève à 38 % des recettes. La part de la sécurité sociale représente environ 19 % des recettes, tandis que 6,5 % des ressources sont consacrées aux pouvoirs locaux et 5 % à l'Union européenne. L'État ne garde que 31 % des recettes qu'il perçoit.

Le prélèvement le plus important est celui opéré sur le produit des recettes TVA (24 milliards d'euros). Il porte sur la quasi-totalité de cet impôt.

Recettes fiscales

Les recettes fiscales totales pour l'année 2008 s'élèvent à 93.596,4 millions d'euros, soit une augmentation nominale de 3,08 % par rapport à l'année précédente. Cette évolution est légèrement supérieure à celle du PIB.

- Titrisation de créances fiscales
Lancée en 2005, la première opération de titrisation de créances fiscales a pris fin au début de l'année 2009. Le portefeuille de créances résiduel a été racheté par l'État qui poursuivra leur recouvrement. Les deuxième et troisième opérations de titrisation, lancées en 2006 et 2007, se poursuivent à un rythme plus rapide que prévu.
- Traitement des garanties constituées lors de l'introduction de certaines déclarations libératoires uniques (DLU)
Dans le cadre de la déclaration libératoire unique (permettant aux personnes physiques de régulariser en toute légalité leur situation fiscale), certains déclarants DLU ont dû, conformément à la loi, constituer auprès d'établissements financiers ou de l'Administration de la trésorerie une garantie couvrant le paiement d'une contribution complémentaire qu'ils auraient dû verser à l'État en cas de manquements à leurs obligations légales. Si les déclarants n'apportaient pas la preuve, au plus tard le 30 juin 2008, de la bonne exécution de ces obligations, les garanties étaient acquises au Trésor.

La Cour des comptes commente dans ce Cahier la procédure prévue à l'égard de ces garanties. Le montant des garanties revenant à l'État s'élève à 8.396.000,94 euros.

Recettes imputées au budget des voies et moyens

Les recettes imputées au budget des voies et moyens sont celles qui reviennent à l'État après déduction des prélèvements en faveur des autres bénéficiaires. Hors produit d'emprunts, les recettes des voies et moyens, qui s'élèvent à 44.051 millions d'euros, augmentent de 2,5 %. Ces recettes sont inférieures aux prévisions.

- Préfinancement des frais de poursuite par les recettes du précompte professionnel
Les frais de poursuite des impôts dus au titre de contributions directes sont payés par un comptable fiscal et préfinancés par le précompte professionnel, sans base légale, depuis 1995. En 2008, ces frais s'élèvent à 37,3 millions d'euros. Le précompte professionnel n'a pas été reconstitué, contrairement à ce qui avait été prévu. En outre, une partie des frais de poursuite récupérés auprès des contribuables depuis l'instauration de ce système de préfinancement s'est accumulée sur un compte d'ordre (64,5 millions d'euros fin 2008).
- Recettes provenant de la vente de matériel et d'infrastructure du Ministère de la Défense nationale
En 2008, les recettes réalisées par la vente de matériel (36,1 millions d'euros) et d'infrastructure (5,6 millions d'euros) sont nettement moins importantes que les prévisions (respectivement 71,5 et 34,8 millions d'euros).

Recettes transférées

Les droits de douanes et la TVA destinés à l'Union européenne s'élèvent à 2.693,8 millions d'euros, montant équivalent aux recettes transférées en 2007.

Les versements relatifs aux parts attribuées d'impôts aux communautés et aux régions se sont élevés à 29.929,5 millions d'euros, soit une augmentation de 6,59 %.

Le montant des impôts régionaux versés en 2008 s'est élevé à 7.301,9 millions d'euros, en légère augmentation par rapport aux versements de 2007.

Les montants transférés en 2008 à la sécurité sociale s'élèvent au total à 12.294,4 millions d'euros, soit une croissance de 7,51 %.

Dépenses

Hors amortissements et charges d'intérêt de la dette, les dépenses budgétaires effectuées en 2008 se sont élevées à 58.347,8 millions d'euros. Ces dépenses primaires ont augmenté de 68,1 % par rapport à 2007. Cette augmentation exceptionnelle est principalement imputable aux dépenses en matière de participations dans le capital des institutions financières et de prêts accordés à ces dernières suite à la crise financière. Abstraction faite de ces dépenses exceptionnelles, les dépenses primaires ont augmenté de 9,9 % par rapport à 2007.

Les crédits imputables au budget de 2008 ont été utilisés à 96,7 %. Les crédits non dissociés imputables au budget de 2007, qui ont pu être ordonnancés jusqu'à la fin de l'année 2008, ont été utilisés à 97,3 %.

- L'imputation de dépenses fixes de personnel au-delà des crédits budgétaires provoque des dépassements de crédits dans divers départements. Les dépassements constatés à la fin de l'année 2008 au niveau des programmes, pour un total de 22,6 millions d'euros, ont été pour la plupart éliminés, mais les régularisations ont été réalisées tardivement. Le système de suivi de ces crédits devrait être à l'avenir structuré et automatisé. En outre, pour limiter ces dépassements, le traitement administratif des reventilations entre allocations de base devrait être accéléré.
- Le SPF Budget et Contrôle de la gestion dispose d'un crédit provisionnel destiné à couvrir différentes dépenses réalisées par d'autres SPF. Ce crédit est resté en partie

inutilisé en 2008. Par ailleurs, seule la moitié des crédits destinés à la mise en œuvre du projet Fedcom a été utilisée.

- Au SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, les dépenses totales consacrées par la Belgique à la coopération au développement ont augmenté fortement par rapport à l'année 2007. Avec un pourcentage de 0,48 %, l'objectif, tel qu'il figurait au budget 2008 et qui vise à consacrer 0,50 % du RNB à ce secteur, a été pratiquement atteint. L'encours des engagements bilatéraux restant à exécuter par la Coopération technique belge a encore augmenté en 2008.
- Bien que le ministère de la Défense nationale ait pris en 2008 également les initiatives nécessaires pour réduire davantage les dépenses de personnel, les objectifs visés n'ont pas été complètement réalisés. Aucun nouvel investissement important n'a été effectué en 2008. Les crédits d'investissement prévus ont surtout été utilisés pour payer les investissements effectués au cours de la période 2004-2007.
- Le déménagement des services du SPF Sécurité sociale a été retardé de plusieurs mois en raison de l'absence de mise à disposition en temps opportun du nouveau bâtiment et de la livraison tardive du mobilier neuf. Ce report a généré des surcoûts considérables, dont, principalement, des doubles charges locatives pour un montant dépassant deux millions d'euros.
- En matière d'allocations aux personnes handicapées, les crédits budgétaires alloués en 2008 ont été insuffisants pour couvrir les dépenses réelles. Cet excédent de dépenses a été imputé à un compte d'ordre de la Trésorerie et ainsi maintenu en dehors du budget général des dépenses. Le délai de traitement moyen des dossiers s'est encore accru jusqu'à atteindre 9,6 mois, avec, pour conséquence, une augmentation des intérêts moratoires.
- Au SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, le crédit d'engagement de 157,5 millions d'euros destiné à l'achat de vaccins contre la grippe aviaire (H5N1) est resté inutilisé. De même, le crédit destiné au remboursement des montants indûment perçus par le fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux ainsi que des indemnités à des tiers dans le cadre de la crise de la dioxine n'a été utilisé que dans une mesure limitée.
- Au SPF Mobilité et Transports, les recettes affectées au fonds pour le financement et l'amélioration des moyens de contrôle, d'inspection et d'enquête et des programmes de prévention de l'aéronautique (fonds Famcia) ont permis d'augmenter les moyens de la Direction générale du transport aérien (DGTA). Les dépenses mises à la charge du fonds sont similaires à celles imputées à la charge des autres programmes de la DGTA. Afin de mieux respecter l'objectif de la programmation budgétaire, les différentes missions de la DGTA devraient être intégrées de manière cohérente dans les programmes budgétaires qui ressortissent à ses compétences.

Services de l'État à gestion séparée

Les comptes de plusieurs services de l'État à gestion séparée sont transmis avec retard à la Cour des comptes. Au 30 octobre 2009, la Cour ne disposait pas encore des comptes officiels 2007 et 2008 de la Régie du travail pénitentiaire et du Centre de conférences internationales Egmont II – Palais d'Egmont. Les comptes 2008 du Centre de presse international manquent encore, ainsi que ceux des services de l'État chargés de la gestion des passeports, visas et cartes d'identités des Belges à l'étranger et des légalisations. Les

comptes de l'Institut national de criminalistique et de criminologie font défaut depuis 2005 et ceux du Service national des congrès depuis 2006.

Évolution de la dette de l'État

Sur une base de caisse, les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie ont engendré un solde net à financer de 27.447,9 millions d'euros au cours de l'année 2008. Cette détérioration de 23.665,5 millions d'euros par rapport à 2007 s'explique principalement par l'intervention de 20.020,4 millions d'euros accordée à des institutions financières.

D'autres sources de variation de la dette émise ou reprise par l'État, la variation de la dette de certains organismes pour laquelle l'État intervient dans les charges, ainsi que la diminution des opérations de gestion du Trésor ont finalement entraîné en 2008 une augmentation globale de la dette de 25.017,1 millions d'euros en valeur nominale.

La dette consolidée de l'ensemble des administrations publiques, exprimée en pourcentage du PIB, est passée à 89,6 % en 2008, contre 84,0 % en 2007.

Impact de la crise financière et des mesures d'aide adoptées sur la gestion de la dette de l'État et sur l'évolution des finances publiques

Par suite du financement des mesures d'aide, la dette de l'État s'est accrue de 4,5 % du PIB. En outre, d'importantes garanties ont été octroyées, dont il est actuellement très difficile de déterminer si elles devront effectivement être réalisées et, dans l'affirmative, à quelle hauteur. Les incertitudes qui entourent ces garanties et l'insécurité qui prévaut quant à la récupération des injections de capital et des octrois de crédits constituent les risques les plus importants pour les finances publiques.

Les effets sur le budget sont divergents. D'une part, le budget est influencé favorablement par les intérêts, les dividendes et les rémunérations que les pouvoirs publics perçoivent pour l'aide accordée. D'autre part, les mesures financées par des émissions de titres de la dette obèrent le budget en raison des intérêts payés. Enfin, la politique en matière de taux d'intérêt que mènent les autorités monétaires (BCE) en réponse à la crise financière a également une incidence favorable sur le budget en faisant baisser les charges d'intérêt, bien que le *spread* de taux plus élevé des titres de la dette belge en comparaison avec les *bunds* allemands et les titres de la dette des autres pays de l'eurozone qui disposent d'un rating plus élevé que la Belgique diminue quelque peu cet impact favorable.

Organismes publics

Respect des délais prescrits pour la transmission des comptes des organismes publics à la Cour des comptes

Les délais légaux et réglementaires régissant la transmission des comptes des organismes publics ne sont pas suffisamment respectés. Au 30 octobre 2009, la Cour des comptes disposait, pour l'année 2008, de 21 comptes sur 48. Pour les années 2007 et 2006 également, respectivement 19 et 13 organismes n'ont pas encore envoyé leurs comptes. Les institutions publiques de sécurité sociale enregistrent le retard le plus important. La Cour des comptes ne relève aucune amélioration significative par rapport aux années antérieures.

Régie des bâtiments – application des recommandations d’un consultant concernant les marchés publics

La Régie des bâtiments a commandé en 2006 à un consultant une étude sur les risques possibles d’abus lors de l’attribution et de l’exécution de marchés publics au sein de l’organisme. L’étude a débouché sur plusieurs recommandations concrètes. La Cour des comptes a examiné dans quelle mesure celles-ci sont appliquées par la Régie. L’audit a révélé que la Régie a mis en œuvre certaines recommandations et qu’elle fournit des efforts pour prévenir les abus. En raison de l’absence d’un système de contrôle interne intégral et d’un service d’audit interne, des lacunes importantes subsistent et l’ensemble des risques potentiels ne semblent pas couverts de manière adéquate. La réorganisation radicale que connaît actuellement la Régie joue un rôle dans cette situation.

Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afsca) – perception des contributions et rétributions

L’Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afsca) est chargée depuis 2006 de la gestion des contributions (taxes annuelles forfaitaires) et rétributions (rémunérations de prestations) à payer par les opérateurs de la chaîne alimentaire. Elle a créé le service Financement à cet effet et mis au point des procédures et des mesures pour garantir une perception rapide, correcte et en temps voulu. La Cour des comptes relève que le processus de gestion peut encore être amélioré. De même, des mesures supplémentaires doivent être prises au niveau du contrôle interne.

Monnaie royale de Belgique – situation des comptes depuis 1997

Les délais de transmission des comptes de la Monnaie royale à la Cour des comptes, pour les années 1997 à 2002, ont été largement dépassés. Par ailleurs, aucun compte n’a été transmis officiellement concernant les exercices 2003 et suivants. Les difficultés rencontrées par l’organisme, depuis sa création, en matière d’établissement de ses comptes annuels n’ont pas été résolues et conduisent à formuler un constat de carence.

Centre d’étude de l’énergie nucléaire (CEN) – aspects comptables et financiers

Le CEN tend à recourir de plus en plus, et d’une manière permanente, à des activités commerciales pour financer une part importante de son budget. En raison de leur montant, certaines opérations de nature commerciale comportent des risques susceptibles d’affecter non seulement les fonds propres du CEN, mais également les provisions que le Centre se doit de constituer en vertu de la réglementation sur les déchets nucléaires. La législation n’a pas encore prévu la sécurisation de ces provisions.

Le projet de contrat de gestion préparé par le CEN, transmis au ministre de tutelle le 1er juillet 2007 (plan de gestion couvrant la période 2008-2012), n’a pas encore été approuvé.

Dans le cadre des projets scientifiques que cofinance la Commission européenne, des dépenses ont été provisoirement rejetées à l’occasion de contrôles effectués par cette dernière, portant sur la réalité et la conformité contractuelle des dépenses prises en compte par le CEN.

Institut national d’assurance maladie-invalidité (Inami) – application de la réglementation relative aux marchés publics

L’Inami n’attribue et n’exécute pas toujours ses contrats conformément à la réglementation relative aux marchés publics. Cette situation résulte du fait que l’Inami ne dispose pas de

moyens suffisants sur le plan de l'organisation et des procédures pour pouvoir garantir une application correcte des règles en vigueur en la matière. En outre, les règles de délégation n'ont pas été respectées dans certains cas et les pièces justificatives administratives requises font défaut pour certaines adjudications et certains paiements.

Comptabilisation des prestations sociales et des frais administratifs avancés par l'Office national de l'emploi (Onem)

Les résultats dégagés par la comptabilité patrimoniale de l'Onem montrent de grandes variations qui résultent essentiellement de sa méthode de comptabilisation. Les avances de fonds versées aux organismes de paiement des prestations sociales sont comptabilisées en tant qu'acomptes, mais ne sont enregistrées en charges d'exploitation dans la comptabilité générale que l'année au cours de laquelle les prestations sociales payées aux allocataires par les organismes de paiement sont définitivement approuvées par l'Onem. De même, les avances consenties aux organismes de paiement destinées à couvrir leurs frais administratifs ne sont comptabilisées dans les charges d'exploitation qu'après avoir été approuvées par le ministre de tutelle. Or, l'approbation de ces décomptes intervient généralement avec plus d'une année de retard.

L'absence de rattachement des charges à l'exercice auquel elles se rapportent prive le compte général des charges et produits d'une bonne partie de son sens économique. Il y aurait lieu de redresser les charges via des comptes de provisions pour faire correspondre le résultat à la réalité. Le résultat du compte des charges et produits doit cependant être interprété avec prudence car l'Onem est principalement financé selon ses besoins depuis l'introduction de la gestion financière globale.

Sécurité sociale

Recettes et dépenses des Gestions globales en 2008

- Les réalisations provisoires du régime des *travailleurs salariés* ont dégagé, en 2008, un excédent budgétaire de 311,4 millions d'euros. Le taux de couverture des prestations sociales par les cotisations a légèrement baissé par rapport à celui de 2007 (74,59 %) et s'élève à 73,26 %.

Les recettes provenant des cotisations augmentent de 5,7 %. Cette croissance des recettes est toutefois partiellement neutralisée par l'augmentation des réductions de cotisations, qui ont représenté 6.423,0 millions d'euros en 2008.

La hausse des dépenses de prestations s'élève à 6,1 %. Elles sont supérieures de 382,4 millions d'euros aux prévisions budgétaires. Cette croissance s'explique en grande partie par les indexations dues à la poussée de l'inflation en 2008.

Les indemnités de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (Inami) dépassent de 384,0 millions d'euros celles de 2007 (+ 9,88 %). Les prestations de pensions augmentent de 1.193,7 millions d'euros (+ 7,62 %), alors que le nombre de pensionnés n'enregistre qu'une légère hausse. Les dépenses en matière d'allocations de chômage connaissent en 2008 une croissance de 2,05 %. Le nombre total d'allocataires est resté pratiquement stable en 2008 par rapport à 2007, mais ses composantes ont été modifiées : la diminution du nombre de chômeurs (temps plein, temps partiel, chômeurs âgés,...) va de pair avec une croissance marquée du chômage temporaire.

- Le résultat budgétaire présenté, en 2008, pour la Gestion globale du statut social des *travailleurs indépendants* s'élève à 210,3 millions d'euros.

Le taux de couverture des dépenses sociales par les recettes de cotisations s'est dégradé et atteint 63,4 %, contre 68,6 % en 2007. En corollaire, les moyens financiers octroyés par l'État se sont fortement accrus. On constate en effet une augmentation de 65,7 % du financement alternatif accordé au régime des indépendants et une majoration de 11 % de la subvention de l'État. Ces changements importants, constatés dans la structure de financement du régime, résultent essentiellement des dispositions adoptées, d'une part, pour le financement de l'Inami et, d'autre part, pour l'intégration des petits risques dans l'assurance maladie obligatoire des travailleurs indépendants.

- Les réalisations provisoires de la branche des *soins de santé* (travailleurs salariés et indépendants) se sont soldées en 2008 par un résultat budgétaire de 187,1 millions d'euros.

Les recettes de la branche Inami-soins de santé (provenant essentiellement des transferts des Gestions globales) ont augmenté de 2.825,4 millions d'euros (+ 12,8 %) et sont également supérieures aux prévisions budgétaires.

En 2008, les dépenses ont augmenté de 3.040,6 millions d'euros. Cette situation résulte principalement des dépenses relatives aux prestations et des transferts réalisés au profit des Gestions globales. L'augmentation des prestations à concurrence de 1.830,7 millions d'euros (+ 9,7 %) s'explique, en partie, par l'intégration des petits risques pour les travailleurs indépendants. Ces prestations, bien qu'en forte croissance, restent inférieures de 729,9 millions d'euros à l'objectif budgétaire global.

Cet important surplus par rapport à l'objectif budgétaire de 729,9 millions d'euros n'a toutefois pas permis d'éviter un déficit du solde des comptes courants (-226,9 millions d'euros), qui est inférieur de 533,2 millions d'euros au montant inscrit au budget (306,3 millions d'euros). Cette situation s'explique surtout par les transferts en provenance du fonds pour l'avenir des soins de santé (615,3 millions d'euros) qui ont été réalisés au profit des Gestions globales, ainsi que par l'accroissement de dépenses diverses.

Impact de la crise financière sur le portefeuille-titres et la gestion de la trésorerie de l'ONSS-Gestion globale des travailleurs salariés

À la suite de la crise financière, la Cour des comptes a examiné si les risques relatifs à la gestion de la trésorerie et au portefeuille de réserve de la sécurité sociale étaient gérés de manière suffisamment sûre. La valeur du portefeuille d'obligations linéaires de l'État belge a augmenté de 337,6 millions d'euros pour atteindre 3.899,4 millions d'euros fin 2008 en raison de la baisse des taux d'intérêt. L'ONSS a dégagé ce rendement exceptionnel grâce à la sous-traitance à des gestionnaires « discrétionnaires », mais il a, dans la mesure du possible, limité et suivi les risques efficacement. En appliquant des limites de crédits et en limitant les délais des placements, l'ONSS-Gestion globale a mené largement une gestion de la trésorerie proactive tout en tenant compte des risques. Cependant, la limite de crédit fixée a été régulièrement dépassée auprès d'une banque à l'automne 2008 pour les placements au jour le jour. Étant donné que le respect des limites de crédits constitue une mesure non négligeable en matière de gestion des risques, il serait opportun d'organiser une communication régulière (quotidienne) et formalisée à ce sujet entre le Trésor et l'ONSS.

Financement de l'assurance soins de santé à partir de 2008

À partir de 2008, l'augmentation de la quote-part des Gestions globales dans le financement de la branche des soins de santé est limitée à l'augmentation de leurs recettes provenant des cotisations de sécurité sociale. La différence entre ces taux de croissance des recettes et l'augmentation plus forte du budget des soins de santé est compensée par un montant complémentaire de financement alternatif mis à la charge de l'État. Étant donné que le budget de l'assurance soins de santé a augmenté plus rapidement en 2009 que les recettes provenant des cotisations de la sécurité sociale en 2008, le montant du financement alternatif en 2009 a augmenté de 64,5 % pour atteindre 1.041,6 millions d'euros. Ce montant pourra encore être amené à subir de fortes hausses à l'avenir.

Les contributions des Gestions globales et le montant du financement alternatif étant fixés avant la clôture définitive des comptes, un solde apparaît lors de la confection des comptes. Le législateur ne prévoit pas qui prendra ce solde en charge.

L'objectif budgétaire global des dépenses de prestations est majoré, à partir de 2008, du coût prévu pour l'intégration des petits risques en faveur des travailleurs indépendants. Il serait opportun de suivre et d'évaluer l'impact de cette intégration sur une plus longue période de manière à pouvoir adapter l'objectif budgétaire global en cas d'écart importants entre le coût estimé et les réalisations.

Couverture des dépenses de soins de santé en faveur des travailleurs indépendants suite à l'intégration des petits risques dans l'assurance obligatoire

La loi intégrant les petits risques dans l'assurance maladie obligatoire de tous les travailleurs indépendants à partir de 2008 a prévu pour ce régime de nouvelles sources de financement. Selon les estimations établies par la Cour des comptes, ces recettes ont été inférieures de 79,7 millions d'euros aux dépenses exposées en 2008 dans ce secteur.

Influence de la norme légale de croissance de 4,5 % en matière d'assurance soins de santé sur le suivi des dépenses et la responsabilité financière des organismes assureurs

En 2008, les dépenses de soins de santé se sont maintenues à 3,4 % (729,9 millions d'euros) en deçà de l'objectif budgétaire global. L'application de la norme légale de croissance de 4,5 % permet de créer, dans les budgets partiels, des marges importantes, qui diminuent le risque de dépassements budgétaires. Ces dernières années, la Cour des comptes a déjà signalé que la nécessité d'un suivi strict des dépenses s'en trouvait dès lors réduite, ce qui implique un risque de perte d'efficacité. En outre, cette situation minimalise la responsabilisation des secteurs particuliers et celle des organismes assureurs. Afin d'assurer la viabilité financière de la branche des soins de santé et d'accroître la responsabilisation des différents acteurs, la Cour des comptes recommande une élaboration du budget qui fasse davantage correspondre les objectifs budgétaires partiels aux dépenses prévues.

Institut national d'assurance maladie-invalidité (Inami) – gestion des recettes et des dépenses relatives aux soins médicaux dans le cadre des traités internationaux

Les recettes et les dépenses de l'Inami relatives aux soins médicaux dans le cadre des traités internationaux s'élèvent en 2008 à respectivement 324,7 millions d'euros et 166,3 millions d'euros. L'audit de la Cour des comptes a démontré qu'au plan de la procédure et de l'organisation, l'Inami ne peut garantir de manière satisfaisante que ces flux financiers importants sont gérés de manière efficace. Le mode actuel de comptabilisation des dépenses a pour conséquence que les droits et les obligations de l'Inami dans le cadre des

traités internationaux ne sont pas reflétés correctement dans les comptes. L'introduction d'un nouvel outil informatique devrait remédier à ces lacunes et contribuer à la présence d'informations de gestion de bonne qualité dans les rapports.

Financement de patients étrangers dans les budgets des hôpitaux

Suite aux observations faites par la Cour des comptes dans son 165e Cahier, un examen complémentaire réalisé par l'Inami révèle que l'État devrait réclamer aux organismes assureurs, pour la période 2002-2007, un montant oscillant entre 86,1 et 87,8 millions d'euros pour le financement de patients étrangers. Par ailleurs, l'Inami a constaté avoir payé en 2008 aux organismes assureurs, jusqu'à 113,7 millions d'euros en trop au titre d'avances pour l'hospitalisation de patients étrangers. En attendant, les avances pour l'année 2009 ont été diminuées de 30 millions d'euros. La Cour des comptes recommande de récupérer au plus vite le surplus de moyens financiers versés et de réduire les avances à concurrence d'un montant plus conforme aux estimations de l'Inami.

La ministre des Affaires sociales et de la Santé publique indique que l'examen annoncé l'an dernier est presque terminé. Les moyens financiers de l'Inami seront réduits de 100 millions d'euros en 2010.

La maîtrise par l'État des contrats d'administration des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS)

En mars 2005, la Cour des comptes avait examiné dans quelle mesure l'État avait maîtrisé le premier cycle des contrats d'administration des IPSS. La Cour avait recommandé que l'État renforce son organisation afin de négocier en tant que cocontractant à part entière les contrats ultérieurs et d'assurer un suivi de qualité des résultats présentés par ces institutions. Elle avait également suggéré, conformément à l'esprit de la contractualisation, que les moyens budgétaires soient déterminés en fonction des performances attendues.

L'audit de suivi qu'a réalisé la Cour en 2009 montre que le processus de contractualisation est mieux maîtrisé grâce aux efforts fournis par le SPF Sécurité sociale et que l'État prend une part plus active dans la négociation. La fonction de commissaire du gouvernement devrait toutefois être revue ou renforcée par un service d'appui pour améliorer la maîtrise de ce processus. Concernant la détermination des moyens et l'amélioration de l'efficacité, qui constitue une des vertus de la contractualisation, aucune évolution n'a été constatée, malgré les efforts fournis par certaines IPSS pour mettre en place un système de suivi des coûts. La Cour des comptes estime que ce volet doit être mis en œuvre.

Gestion et contrôle interne

Première évaluation de l'application du projet Fedcom dans certains départements de l'administration générale

La loi du 22 mai 2003 relative à la comptabilité fédérale est entrée en vigueur le 1er janvier 2009 dans cinq départements pilotes. Cette date correspond également au démarrage du projet Fedcom qui offre un soutien informatique dans la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique dans les services publics fédéraux.

Dix mois après le lancement de Fedcom, aucun arrêté d'exécution n'a été approuvé. Cette situation crée une insécurité juridique et constitue un risque pour la réussite du projet.

Une première évaluation montre que le système ne répond pas encore aux normes de qualité fixées en 2002 à la demande de la Cour des comptes. En outre, l'introduction de la

nouvelle comptabilité et la suppression du visa préalable de la Cour des comptes ne s'accompagnent pas d'un renforcement des systèmes de contrôle interne, plus particulièrement en ce qui concerne la séparation des fonctions et le contrôle des liquidations.

Inventorisation et sauvegarde des immobilisations corporelles dans les services publics fédéraux

Dans la plupart des services publics fédéraux, la gestion des immobilisations corporelles présente des manquements. Souvent, les inventaires physiques forment un ensemble incohérent, contiennent des lacunes et des doublons et ne sont plus d'actualité. Ils ne consacrent généralement pas de champ à l'évaluation des actifs, et le couplage comptable doit s'opérer manuellement. Des contrôles systématiques, par un service indépendant, font défaut presque partout. Récemment, plusieurs départements ont développé des systèmes destinés à faire évoluer la situation et à améliorer la qualité du contrôle interne. La concertation entre les départements en vue de mettre en place des systèmes uniformes et performants est cependant insuffisante. L'utilisation faite du module Immobilisations de Fedcom est trop limitée et l'application de certaines fonctions est trop peu contraignante.

Si, comme le prévoit la législation, l'État fédéral entend présenter, en 2013, une comptabilité patrimoniale et un inventaire répondant aux principes de la comptabilité générale, il faut que des mesures soient prises sans tarder au niveau central.

Acquisition et gestion de véhicules à l'usage de personnes par les administrations fédérales

La Cour des comptes a relevé des manquements aux dispositions de la circulaire ministérielle fixant des normes spécifiques relatives à l'acquisition de véhicules à l'usage de personnes. Ces manquements concernent notamment le respect du critère d'un minimum de 50 % de nouveaux véhicules ne dépassant pas les plafonds d'émission de CO₂ fixés, ainsi que la communication annuelle au ministre en charge du développement durable d'un relevé des nouvelles acquisitions de véhicules. Par ailleurs, la tenue d'informations structurées en vue d'assurer la gestion du parc automobile ne permet pas toujours d'identifier clairement les coûts. En matière de contrôle interne, la Cour des comptes constate une connaissance parfois insuffisante des normes inscrites à l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif au système de contrôle interne ainsi que du référentiel Coso.

Politique d'intégrité dans certains organismes fédéraux

La publication du cadre déontologique fédéral et la création du Bureau d'éthique et de déontologie administratives ont permis d'accroître la sensibilisation aux politiques d'intégrité. De nombreuses institutions fédérales ont déjà pris des mesures préventives pour éviter les infractions ou ont fixé des règles pour le traitement de ces infractions. Outre un code de déontologie, des coordinateurs en matière d'intégrité ou d'autres mesures de soutien, y compris au niveau de la gestion des ressources humaines, ces entités prennent souvent des mesures spécifiques pour effectuer leurs missions opérationnelles de manière déontologiquement correcte. Elles s'inspirent parfois d'exemples internationaux ou de l'approche utilisée dans le secteur privé. Cependant, il existe rarement une concertation, un échange de bonnes pratiques ou une autre forme de coordination mutuelle au sein des autorités fédérales.

Utilisation de systèmes de mesure des prestations par les administrations centrales fédérales

La mesure des prestations est très largement adoptée par les pouvoirs publics fédéraux : quatorze départements procèdent, sous une forme ou une autre, à une mesure des prestations. Les systèmes les plus utilisés sont le tableau de bord prospectif (*Balanced Scorecard* – BSC) et le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (*Common Assessment Framework* – CAF).

Il existe des différences significatives entre les départements dans la nature systématique des habitudes de mesure. La centralisation des informations relatives aux prestations constitue un volet essentiel, dans le cadre ou non d'une réorganisation complète du département (par ex. *Business Process Reengineering* – BPR).

La mesure des prestations s'appuie dans tous les départements sur des applications informatiques ; généralement, il est également fait appel à une expertise externe lors de la phase de préparation. L'entretien avec la direction générale et le personnel pour alimenter la réflexion sur la mesure des prestations ne constitue toutefois pas une pratique généralisée. Un petit nombre de départements a également interrogé les clients ou citoyens. Le parangonnage et la collaboration entre départements sont des exceptions.

Jusqu'ici, la mesure des prestations s'avère être une démarche administrative interne où les informations relatives aux prestations sont généralement utilisées pour adapter les procédures administratives ou les objectifs stratégiques ou opérationnels. Cette approche est utilisée dans une mesure nettement moindre dans le cadre des activités et de la gestion budgétaire.

SPF Justice – subvention des organismes chargés d'encadrer les peines et mesures judiciaires alternatives

Le service des maisons de justice du SPF Justice opère un contrôle approfondi des demandes de subventions présentées par les organismes chargés de projets de réinsertion qui offrent un encadrement spécialisé aux condamnés. Bien qu'elle n'ait relevé aucun manquement significatif lors de son contrôle des dossiers de reconduction des subventions, la Cour des comptes recommande qu'un contrôle sur place soit organisé par le SPF dans les organismes bénéficiaires afin de vérifier la réalité des déclarations. Les procédures suivies ne permettent pas de notifier la décision d'octroi des subventions dans les quatre mois de la demande et la première liquidation n'est effectuée qu'au mois de juin de l'année concernée. Les montants trop perçus pour l'année 2007, définitivement arrêtés sur la base des justificatifs de dépenses présentés, n'avaient pas encore été récupérés lors du contrôle de la Cour des comptes. Un rapportage régulier au ministre de la Justice et au président du comité de direction du SPF devrait être organisé.

SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement – comptes de recettes des services centraux

Il subsiste des problèmes structurels entravant la gestion financière et le rapportage financier des comptes des services centraux du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, bien que la Cour des comptes les ait déjà signalés en 2006 à l'administration et aux ministres compétents. Ces problèmes entravent une gestion financière efficiente et un rapportage financier uniforme, transparent et correct. Aucune mesure concrète n'est annoncée pour les résoudre.

Ministère de la Défense nationale – recettes et dépenses effectuées et justifiées par le biais des bureaux centraux de comptabilité (BCC)

Le ministère de la Défense nationale effectue une grande partie de ses dépenses par le biais de cinq comptables extraordinaires (« bureaux centraux de comptabilité ») à l'aide d'un système spécifique d'ouverture de crédits. L'imputation au budget est effectuée au moment où les moyens nécessaires sont transférés à ces bureaux de comptabilité. Dans la pratique, les montants imputés au budget diffèrent parfois considérablement des dépenses réelles.

Les bureaux centraux de comptabilité (BCC) ont dépensé en 2008 environ 2 milliards d'euros, soit 69 % du budget total du ministère (2,9 milliards d'euros). Le comptable en recettes a réalisé au cours de cette année des recettes pour un montant de 216 millions d'euros. L'utilisation de ce système qui déroge à la procédure normale d'imputation et de liquidation par le biais du visa préalable de la Cour des comptes a engendré des différences positives et négatives considérables entre les montants imputés au budget et ceux justifiés dans les comptes de gestion des comptables. En outre, afin de faire face à des problèmes de liquidité, principalement au cours de la période 2005-2007, le département a eu recours à des modes de financement alternatif hors budget. Le processus de recettes et de dépenses de certaines entités n'a pas toujours été transparent ni conforme aux règles d'annualité et de spécialité du budget. Malgré les efforts consentis par le ministère de la Défense nationale pour renforcer le contrôle interne de l'organisation et des processus de fonctionnement des BCC, les systèmes sont parfois insuffisamment documentés et leur application manque d'uniformité.

La Cour des comptes recommande au ministère de la Défense nationale de se pencher sur la question du maintien du système actuel d'ouvertures de crédit et à tout le moins de le mettre en conformité avec les nouvelles dispositions légales relatives à l'organisation de la Cour et à la comptabilité de l'État fédéral qui lui seront applicables à partir du 1er janvier 2012.

SPF Finances – audit financier du Service des créances alimentaires (Secal)

Les mesures d'encadrement et de contrôle interne mises en place au sein du Service des créances alimentaires du SPF Finances ne permettent pas d'assurer constamment, d'une part, la légalité de l'octroi des avances sur pensions alimentaires et, d'autre part, l'exhaustivité du recouvrement des avances et des pensions alimentaires. Des mesures devraient être mises en œuvre en matière informatique, de contrôle interne, de formation des gestionnaires et de suivi du recouvrement afin de garantir un traitement uniforme des créanciers et des débiteurs d'aliments. En outre, les états financiers devraient être exhaustifs et plus transparents afin de servir d'outil de gestion.

SPF Économie – Fonds d'analyse des produits pétroliers (Fapetro)

La position créditrice du Fonds d'analyse des produits pétroliers (Fapetro), qui a atteint 9 millions d'euros en 2008, ne respecte pas le principe d'équilibre entre le montant des redevances perçues auprès des opérateurs pétroliers et le coût des analyses. Par ailleurs, il conviendrait de mettre davantage en concurrence les laboratoires chargés des analyses. Les modalités d'octroi de moyens aux chauffeurs du Fonds devront être revues dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique. Diverses dispositions légales et réglementaires relatives au Fonds ne sont plus actuelles et devraient, selon le cas, être adaptées ou supprimées.

SPF Économie – missions de sécurité publique

La Cour des comptes a examiné la manière dont les missions du SPF Économie en matière de sécurité publique (gaz et explosifs) sont organisées. Les compétences transférées en la matière aux régions restent encore exercées par l'État dans la mesure où ce transfert n'a pas été traduit dans la réglementation. À la suite de cet audit, les ministres annoncent des initiatives afin de remédier à cette situation.

Ressources humaines

Fonction publique fédérale

Le gouvernement fédéral ne dispose toujours pas d'un rapportage périodique et précis du nombre de personnes employées dans la fonction publique. Les données tenues par le SPF Personnel et Organisation (P & O) restent incomplètes et de qualité inégale. La Cour des comptes recommande d'opérer un recensement de manière exhaustive, afin de pouvoir disposer d'un cadastre de tous les services soumis à l'autorité de l'État, à son pouvoir de contrôle ou de tutelle. Ces services devraient respecter strictement l'obligation qui leur est imposée de transmettre au SPF P & O les données relatives au personnel qu'ils occupent. Une plus grande rigueur dans la nomenclature utilisée dans la collecte de ces données est également souhaitable.

La pyramide des âges de la fonction publique administrative fédérale traduit un vieillissement des effectifs, surtout marqué dans le personnel statutaire : la proportion d'agents statutaires de plus de 50 ans ne cesse d'augmenter et représente 47 % du personnel en 2008. La part des membres du personnel statutaire qui restent en activité au-delà de 60 ans est passée de 3 à 6 % de l'effectif de la fonction publique administrative fédérale entre 2007 et 2008.

Pensions à charge du budget de l'État

En 2008, la charge totale des pensions publiques atteignait 9,4 milliards d'euros, soit une augmentation réelle (c.-à-d. hors inflation) de 3,06 % par rapport à 2007. Les pensions des communautés et des régions – enseignement compris – en constituent un peu plus de la moitié (4,9 milliards). Pour les pensions des services publics fédéraux, l'augmentation réelle s'élève à 1,58 %. Le poste de pensions le plus lourd au niveau fédéral reste, en 2008 également, celui des pensions militaires (armée et ancienne gendarmerie) : 1,2 milliard d'euros sur un montant total de 3,7 milliards (33,6 %).

Gestion des ressources humaines de l'Office des étrangers, du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides et du Conseil du contentieux des étrangers

Les tâches liées à la reconnaissance de la qualité de réfugié et à l'octroi des autorisations de séjour aux personnes de nationalité étrangère sont assurées par le personnel de trois entités fédérales : l'Office des étrangers (une direction générale du SPF Intérieur), le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ainsi que le Conseil du contentieux des étrangers. L'audit réalisé par la Cour des comptes montre que les statuts administratif et pécuniaire en vigueur à l'administration fédérale sont appliqués correctement. Des recommandations sont cependant formulées à propos de l'accès aux pièces justificatives des dépenses de personnel, de l'audit interne et de l'articulation du plan de personnel et du budget.

Gestion des ressources humaines du Centre fédéral d'expertise des soins de santé (KCE)

Si le Centre fédéral d'expertise des soins de santé a déjà fourni de nombreux efforts en matière de gestion des ressources humaines, la Cour des comptes estime que son plan de personnel devrait gagner en transparence et que la qualité des dossiers de son personnel devrait s'améliorer. Certaines irrégularités ont également été constatées au niveau de la fixation de la rémunération et de certaines décisions de carrière. Pour les experts qui, en dérogation au principe de recrutement statutaire, peuvent être engagés par contrat de travail, l'assurance de groupe contractée comporte certains éléments dénués de fondement juridique. En ce qui concerne les accidents du travail, le régime d'indemnisation stipulé dans le contrat d'assurance est plus large que le régime légal.

Informations pour la presse

La Cour des comptes contrôle les finances publiques fédérales, communautaires, régionales et provinciales. Elle contribue à l'amélioration de la gestion publique en transmettant aux assemblées parlementaires, aux gestionnaires et aux services contrôlés des informations utiles et fiables, résultant d'un examen contradictoire. Organe collatéral du Parlement, la Cour travaille de façon indépendante des pouvoirs qu'elle contrôle.

Le texte intégral du 166^e Cahier de la Cour des comptes (bilingue, 852 p.), sa synthèse (bilingue, 34 p.) et le présent communiqué de presse sont disponibles sur la page d'accueil du site de la Cour : www.courdescomptes.be.

Personne de contact (de 14h00 à 17h30):

Véronique Roelandt
Cellule des publications fédérales
Tél. 02 551 88 80